

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
VOTE PLURAL

SON APPLICATION DANS LES ÉLECTIONS BELGES

PAR

Maxime MAURANGES

ATTACHÉ A LA CHANCELLERIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le *Mercredi 20 Décembre 1899*, à 1 heure.

Président : M. E. CHAVEGRIN, *professeur*.

Suffragants : { MM. ESMEIN }
 CHÉNON } *professeurs*.

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550407_0059

THÈSE
POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES
POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
VOTE PLURAL

SON APPLICATION DANS LES ÉLECTIONS BELGES

PAR

Maxime MAURANGES

ATTACHÉ A LA CHANCELLERIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le *Mercredi 20 Décembre 1899*, à 1 heure.

Président : M. E. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : { MM. ESMEIN
CHÉNON } professeurs.*



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE** et **FORCEL**

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1899

A MA GRAND'MÈRE

A MON PÈRE, A MA MÈRE

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC

LE VOTE PLURAL

INTRODUCTION

« La démocratie se confirmera dans les pays où elle existe et s'établira dans les pays où elle n'existe pas. Très jalouse et naturellement niveleuse, elle effacera soigneusement les résidus aristocratiques qui restent d'un passé voisin encore ». Ce passage dû à la plume de M. Emile Faguet ⁽¹⁾, dans son livre sur les questions politiques, montre que l'œuvre de la Révolution française n'est pas sur le point d'être détruite, qu'elle tend, tout au contraire, à s'affirmer de plus en plus et que l'exemple, donné par la France, sera un jour universellement suivi.

La Déclaration des droits de l'Homme a trop pénétré

(1) Emile Faguet, *Questions politiques*, p. 307.

aujourd'hui dans la conscience des moins éclairés, pour que l'on puisse prétendre pouvoir y porter atteinte. Tous les essais que l'on tenterait en ce sens ne seraient pas de nature à se maintenir longtemps. La conquête a été pénible. Elle n'en sera que de plus longue durée.

Les droits politiques peuvent donc être considérés comme définitivement établis dans un pays, comme le nôtre, où leur obtention au profit de la masse remonte déjà à une époque suffisamment éloignée. Il ne saurait être question, en France, non seulement de retirer à certains leur droit d'électeur, mais même, — et plus simplement, — de mettre des restrictions à l'exercice de ce droit.

Il n'en est pas de même dans les pays qui n'ont pas encore suivi notre exemple, dans ceux qui ne l'ont suivi que d'une façon partielle ou encore dans ceux qui n'ont imité notre constitution que depuis un petit nombre d'années.

Dans ces pays, en effet, le peuple n'a pas assez pris conscience de ses droits pour qu'on ne puisse les limiter ou en atténuer la portée.

Aussi, le système du vote plural qui fera l'objet de cette étude et qui apparaît comme un remède aux maux engendrés par le suffrage universel « pur et simple », ne peut, à notre avis, avoir d'application pratique que dans les pays dont il vient d'être parlé.

C'est ainsi que la Belgique, se décidant en 1893, à adopter le suffrage universel, a pu, comme nous le mon-

trérons, instituer un système de vote plural, comme tempérament de l'universalité du suffrage.

L'institution du vote plural ne pouvant être établie dans des pays comme la France, où la conquête de l'égalité du suffrage est relativement trop ancienne, où, suivant une figure expressive, on ne saurait reprendre d'une main ce qui a été donné de l'autre —, l'institution du vote plural, dirons-nous, n'intéresse que les pays dans lesquels le droit électoral au profit de tous, est à sa naissance ou ne s'en éloigne guère.

Les pays peu nombreux, qui n'ont pas encore le suffrage universel, sont tous l'objet d'une évolution vers l'extension du droit électoral. Il suffit, pour s'en convaincre, d'étudier les modifications apportées, au cours de ce siècle, au régime électoral de l'Angleterre, pour n'avoir plus aucun doute sur la marche de cette évolution.

Le suffrage universel apparaît donc comme une institution vers laquelle tendent les différents pays et le vote plural comme un auxiliaire possible de son adoption originaires.

OBSERVATION

Pour dissiper toute équivoque, il convient de faire observer que le vote plural n'est pas nécessairement appliqué au suffrage universel. On pourrait très bien concevoir, en effet, un suffrage censitaire, accompagné du vote plural.

Ce dernier, consistant dans l'attribution de plusieurs voix faite à un électeur, ne spécifie en rien les conditions de l'électorat. Que le droit de suffrage soit ou non étendu, le vote plural pourra toujours fonctionner.

Mais étant donné le but qu'il poursuit, on peut déclarer que le vote plural apparaît, normalement, comme le complément du suffrage universel.

On l'envisage, en effet, comme un moyen de tempérer les fâcheux entraînements auxquels un suffrage universel « pur et simple » peut conduire. Avec des électeurs dont le choix est plus judicieux et auxquels plusieurs voix seront attribuées, on contrebalancera les égarements possibles des électeurs moins éclairés.

C'est donc comme l'accessoire d'un suffrage « universel » que le vote plural sera examiné au cours de cette étude ; et la combinaison ainsi formée, nous l'opposerons au suffrage universel « pur et simple ».

TITRE PREMIER

DU VOTE PLURAL

CHAPITRE PREMIER

NATURE DE L'ÉLECTORAT

Nous avons dit que le vote plural était un moyen de corriger les fâcheux effets d'un suffrage universel « pur et simple » et nous avons déclaré qu'un pareil système constituait une limitation de l'électorat.

La première question que nous allons poser est celle de savoir si le suffrage peut être l'objet d'une pareille restriction. Pour la résoudre, il faut connaître exactement la nature de l'électorat; il faut savoir les droits dont le législateur dispose à son égard.

L'individu qui est en possession du droit de suffrage, peut-il se déclarer détenteur d'une part de souveraineté,

et, à ce titre, repousser toute intervention législative portant atteinte à son « droit » d'électeur?

Ou bien, cet individu est-il encore dans un rapport de subordination à l'égard de la loi qui l'a fait électeur et lui a conféré la « fonction » de choisir les représentants?

En d'autres termes, l'électorat constitue-t-il un droit ou une fonction? N'est-il pas une combinaison de ces deux idées?

D'après la solution qui sera donnée, nous saurons si le vote plural, comme toute autre limitation du droit de suffrage, est théoriquement admissible.

SECTION I

L'électorat constitue un droit.

Cette théorie conduit à des conséquences telles qu'on ne saurait l'admettre, à moins de faire table rase d'une série d'idées, universellement acceptées aujourd'hui, sur la matière électorale.

Nous allons donc montrer, en premier lieu, que cette opinion ne saurait être pratiquement admise. Nous verrons ensuite les erreurs théoriques qui l'ont fait naître.

Si le suffrage est un « droit » attaché à la qualité d'être humain, il est difficile de concevoir que certaines personnes puissent en être privées. Il ne paraît pas possible,

en effet, de pouvoir fonder des distinctions justifiables entre le majeur et le mineur, l'homme et la femme. La qualité d'être humain, s'appliquant aussi bien aux uns qu'aux autres, les prétendus droits, qui en découlent, doivent être vraisemblablement les mêmes pour tous.

Or, si l'on peut constater, à l'heure actuelle, une certaine tendance à mettre de plus en plus la femme sur le rang de l'homme, si l'on peut entrevoir le jour où, sur le terrain politique, elle sera devenue son égale, — on peut, dans tous les cas, déclarer que la réalisation d'un pareil état de choses est incertaine et que, pour le moment, cette égalité n'existe pas.

Comment donc les partisans de la théorie du « droit » peuvent-ils expliquer l'inégalité actuelle, existant entre l'homme et la femme, au point de vue politique?

Pour ce qui est du mineur, il n'est venu à l'idée de personne de lui accorder le suffrage, — l'intérêt public exigeant, en effet, pour sa sauvegarde, que l'électeur présente des qualités de maturité d'esprit et de pondération, difficiles à acquérir avant l'âge de la majorité. Et cependant, si le droit de suffrage était inhérent à la simple qualité d'être humain, le mineur pourrait s'en prévaloir, dès qu'il arrive à l'âge adulte.

Une conséquence, non moins invraisemblable, de la théorie du « droit » consiste dans l'impossibilité d'écarter de l'électorat l'individu indigne. Si le droit de suffrage est un attribut essentiel de la qualité de citoyen, il ne peut être retiré à son titulaire, que si ce dernier cesse

d'être citoyen ; or il faut pour cela que l'individu puisse être exclu de la société,

Un pareil fait est impossible. L'individu ne pouvant cesser de faire partie de la société, conserve son titre de citoyen et, par là même, son droit de suffrage. Ainsi, d'après cette théorie, les cas d'indignité, énumérés dans les art. 34, 42 du Code pénal et dans le décret du 2 février 1852, seraient sans effet, puisque les indignes, visés par ces textes, n'ont pas perdu la qualité de citoyen.

Une opinion semblable amènerait la transformation de la prison en un bureau électoral. Elle ne mérite pas un examen plus approfondi.

En considérant le suffrage comme un « droit », il faudrait admettre que l'électeur, étant propriétaire de ce droit, pourrait en disposer, le donner, le vendre, le louer. Les prérogatives du droit de propriété sont, en effet, caractérisées par cette formule : *jus utendi, fruendi et abutendi*. Pour expliquer les pouvoirs absolus du propriétaire, il faut évidemment recourir à l'origine historique de la propriété.

Un individu pour se déclarer le maître absolu d'une chose, au point de pouvoir la détruire même, doit justifier ces prérogatives illimitées par l'existence d'un rapport étroit, l'unissant à cette chose. Il faut que celle-ci soit entrée en sa dépendance, après un certain effort dépensé. La notion de propriété ne peut avoir d'autre fondement que le travail.

Or est-il possible de donner à l'électorat un pareil fondement? Peut-on dire que l'individu puise son droit de vote dans l'effort, dans le travail? Évidemment non. La naissance du droit électoral ne peut alors être expliquée que par l'intervention de l'État. Le droit de suffrage dérive des rapports du citoyen avec l'État. Ce dernier établit les prérogatives de l'électeur, comme il l'entend. Suivant les pays, suivant les mœurs, les pouvoirs du citoyen, en matière électorale, sont étendus ou limités ⁽¹⁾.

On voit donc qu'il ne saurait être question, en matière de suffrage, d'une propriété complète, caractérisée par les trois prérogatives, énoncées plus haut. Nous sommes ainsi bien loin du « *jus abutendi* » et même des conséquences, moins avancées, auxquelles les partisans de la théorie du « droit » pourraient nous conduire.

Comment expliquer, enfin, avec cette théorie, que la société puisse exiger de l'électeur certaines garanties, telles que les conditions de domicile ou de résidence?

L'individu, étant propriétaire de son droit de vote, ne peut-il pas en faire usage où, et quand il le juge convenable?

Peut-on, d'un autre côté, voir, dans la nécessité du

(1) Paul Laffitte. — « Le suffrage universel » — Quelque étendu qu'il soit, le droit de suffrage a toujours une limite dans les lois, dans les mœurs. Chaque peuple fixe cette limite d'après sa conception de ce qui convient non à l'individu, mais à l'État : là, on exige de l'électeur qu'il paye un certain impôt ; ici, qu'il justifie d'une certaine instruction. Même dans les pays de suffrage universel, l'exercice du droit est subordonné à des conditions de domicile, d'âge, de sexe ».

maintien de la discipline, une raison suffisante, pour retirer aux militaires le droit de vote?

On voit ainsi les conséquences pratiques auxquelles la théorie du « droit » pourrait conduire. Leur invraisemblance suffirait à la faire rejeter. Il convient cependant d'examiner si, même au point de vue purement théorique, cette opinion peut se soutenir.

Les auteurs qui font de l'électorat un droit, déclarent que les individus dont la réunion forme la nation, sont souverains. Mais cette réunion, cette personnalité collective, la nation, est souveraine aussi. Elle possède une souveraineté qui est faite de la somme des souverainetés individuelles.

Il n'y a donc, en réalité, d'autre source de la souveraineté que l'individu. C'est en lui que résident tous les pouvoirs, tous les droits. La souveraineté nationale n'est, en somme, que la résultante de son concours volontaire. On conçoit aisément, qu'avec une telle conception, on ne puisse voir autre chose dans l'électorat politique, que l'exercice d'un droit, qui est la manifestation de cette souveraineté individuelle.

C'est ainsi que Rousseau comprenait la notion de souveraineté : celle-ci résidant, au même degré, chez tous les individus et la réunion de ces souverainetés individuelles formant la souveraineté de la nation. Par le pacte social se crée une volonté, dite « générale », qui a un pouvoir absolu sur tous les membres, pour la direction du pouvoir politique.

La formation de la souveraineté nationale se trouve donc dans la réunion des souverainetés individuelles, unies par le pacte social. Mais il est à remarquer que cette volonté générale exige, pour son existence, le concours de « tous » les membres composant la nation. Si un seul faisait défaut, la souveraineté nationale serait faussée. Étant la somme de toutes les souverainetés individuelles, elle serait entâchée d'erreur, au même titre qu'une opération arithmétique, dans laquelle on omet un chiffre.

Les citoyens ont donc le droit de participer, chacun, à la formation du pouvoir politique et ce droit ne peut leur être enlevé, au risque d'annuler la volonté générale qui est l'expression de la souveraineté nationale.

Ces idées de Rousseau ont été reproduites, plus tard, devant l'Assemblée nationale et devant la Convention ⁽¹⁾.

Elles reposent sur une conception inexacte de la souveraineté nationale. La théorie de Rousseau, en déclarant que la souveraineté de la nation est équivalente à la

(1) Boissy d'Anglas, à la Convention, le 5 messidor an III (réimpression de l'ancien *Moniteur*, p. 93, 1^{er} vol.).

« Nous n'avons pas cru qu'il fût possible de restreindre le « droit » du citoyen, de proposer à la majorité des Français, ou même à une partie quelconque d'entre eux, d'abdiquer ce caractère auguste. Tous ont également combattu, et avec le même courage, pour l'affranchissement du corps social, tous doivent en faire partie. La garantie que la société demande, lorsqu'elle va déléguer un de ses pouvoirs, est un résultat de son droit collectif, de sa volonté générale; c'est après s'être organisée, qu'elle délibère sur les conditions qu'elle exigera de ses magistrats; son intérêt est son principe et il ne peut y en avoir d'autre; mais lorsqu'elle se rassemble pour exercer cette première fonction, elle est composée de membres tous égaux; elle ne peut en expulser aucun de son sein ».

somme des fractions de souveraineté, également distribuées entre tous les individus, ne tient compte, en effet, que des citoyens actuellement existants. Ces derniers suffisent, à eux seuls, pour constituer la nation. On conçoit ainsi que, d'après cette théorie, les individus puissent se prévaloir de droits absolus. Mais, en réalité, en est-il ainsi? La nation n'a-t-elle d'existence que dans le présent; n'a-t-elle pas une vie propre et indépendante des individus qui la composent, dans le passé et dans l'avenir? Evidemment oui. Les générations actuelles ne sont, à bien considérer, qu'une expression momentanée de la nation. Elles ne sont pas, — et bien s'en faut, — la nation entière. Celle-ci est propriétaire de tout un passé qu'une série de générations s'est efforcée de créer. Ce passé se compose de traditions, de mœurs et de coutumes, de souvenirs glorieux. Les individus, en entrant dans la nation, ont pour mission de veiller à ce dépôt qui leur est confié.

Durant leur vie, — d'ailleurs de bien courte durée, si on la compare à cette longue chaîne de générations ininterrompue, — les individus ont ainsi une double mission : la première, consistant à conserver ce dépôt qui leur a été confié, la seconde, — et c'est celle-ci leur œuvre véritablement propre, — la mission d'accroître, en quelque sorte, ce même dépôt.

Mais on voit, par là, combien est réduite la contribution des citoyens, actuellement existants, dans la formation de ce grand tout, indivisible, qu'est la nation? Et

nous sommes ainsi bien loin de la théorie de Rousseau et de son école; la notion de « droit » nous semble donc devoir être écartée.

SECTION II

L'électorat constitue une fonction.

A l'opposé de cette théorie du « droit », apparaît alors celle de la « fonction » qui part d'un point de vue, tout à fait différent, sur la nature de la souveraineté nationale. La théorie qui voit dans l'électorat une simple fonction, considère que la souveraineté de la nation forme un tout, indivisible, se distinguant nettement des citoyens qui composent la nation.

Cette dernière peut, seule, se dire réellement propriétaire de la souveraineté; et celle-ci est, en quelque sorte, au-dessus et en dehors des individus qui, eux, ne sont pas souverains.

Aussi, le point de départ de la souveraineté étant ainsi établi, et les citoyens ne pouvant jamais invoquer un titre propre, en cette matière, toutes leurs manifestations de souveraineté ne seront que des délégations, volontairement consenties par la nation. C'est elle qui, de son propre mouvement, se fait la distributrice des parts de souveraineté, dont elle concède aux citoyens, non pas la propriété, mais simplement l'exercice.

Le suffrage n'apparaît ainsi, dans cette seconde théorie,

que comme une simple fonction, que la nation peut déférer à qui bon lui semble. Les individus votent par une permission que la nation leur a octroyée, et qu'elle peut, d'ailleurs, leur retirer, puisque, seule, elle est souveraine. Les citoyens agissent en son nom ; ils sont ses représentants, et remplissent ; à proprement parler, une fonction sociale.

Comme nous l'avons déclaré, au début de cette étude, une pareille opinion est bien celle qui s'accommode le plus facilement des tempéraments que l'on peut apporter au suffrage des citoyens. La nation, étant seule souveraine, peut imposer à l'électorat les limitations qui lui agréent, établir une certaine hiérarchie entre les électeurs par l'admission du vote plural, ou encore obliger le citoyen à remplir son devoir d'électeur, par l'institution du vote obligatoire.

L'idée de « fonction », en matière de suffrage, dominant en Belgique, on ne doit pas s'étonner que la révision de la Constitution, en 1893, ait amené ces deux modifications de l'électorat.

Aux États-Unis ⁽¹⁾, en Angleterre, la théorie de la « fonction » prédomine, comme d'ailleurs dans la plupart des pays.

Pendant la période révolutionnaire, elle-même, où l'i-

(1) Laboulaye, « *Questions constitutionnelles* », 2^e édit., page 384. — « Pour les Américains, comme pour les Anglais, l'électorat est une « fonction » que la loi règle au mieux des intérêts de la communauté ; et cette fonction a des limites, comme toutes les fonctions ».

dée de « droit » fit son apparition, il est facile de montrer que l'électorat était cependant, encore, considéré comme une « fonction ».

Les constitutions de cette époque, sauf celle de 1793, exigeaient, en effet, de l'électeur, certaines conditions de propriété, de paiement d'une contribution directe, foncière ou personnelle.

Il est également facile de reconnaître l'influence de cette même idée dans toutes les Constitutions ultérieures de la France, où de nombreuses limitations ont été apportées à l'électorat, telles que l'exclusion des mineurs et des femmes, des militaires, des indignes ou encore l'exigence de certaines conditions de domicile ou de résidence.

Que penser de cette théorie de la fonction ? Donne-t-elle à l'individu une situation suffisante vis-à-vis de l'État ? Évidemment non. La place que l'individu occupe dans la société se trouve être beaucoup trop restreinte. Cette fiction idéale, qu'on appelle l'État, prend, au contraire, une part trop prépondérante, dans l'organisme social. L'État étouffe complètement l'individu, puisque, d'après cette théorie, il ne saurait être question, pour l'individu, que de droits auxquels l'État ait bien voulu consentir.

SECTION III

L'électorat constitue, à la fois, un droit et une fonction.

A côté de ces deux théories extrêmes, celle de la « fonction » et celle du « droit », se place une conception de

l'électorat, moins absolue, mais qui nous semble devoir être adoptée, parce qu'elle apparaît, par son analyse exacte de la mission de l'électeur, être le meilleur moyen de concilier les deux théories que nous venons d'étudier.

Elle emprunte à la théorie du « droit » son point de départ : la souveraineté nationale. C'est dans la nation que résident tous les pouvoirs, tous les droits. Or, la nation étant la réunion des individus, on doit reconnaître à chacun de ces derniers une fraction de la souveraineté.

Mais, ici, les deux théories se séparent : tandis que, dans la théorie du droit, on reconnaît à l'électeur des droits souverains, d'une étendue semblable à celle des droits de la nation souveraine, — dans la théorie qui nous occupe, au contraire, on déclare que les droits de l'individu sont bien différents, dans leur nature, de ceux de la nation. Les droits de la partie sont loin, en effet, d'être identiques à ceux du tout. L'individu n'a que le droit de concourir, par son vote, à la formation de la volonté collective. Il n'est, ainsi, qu'une des nombreuses forces, dont la résultante constitue l'autorité souveraine ⁽¹⁾.

Si l'individu contribue de cette manière à la formation de la volonté souveraine, ou ne peut, on le voit, argumen-

(1) M. Chavegrin, à son cours de droit constitutionnel, 1896-97. — Pour donner à cette idée une forme concrète, M. Chavegrin compare la « volonté collective » au mouvement d'une machine, et les volontés « individuelles » aux divers rouages de cette machine. Le mouvement de la machine est bien la résultante de la combinaison des différents rouages. Mais, cependant, on ne saurait comparer une quelconque des diverses forces, ainsi mises en jeu, à la résultante générale qui donne le mouvement à la machine.

ter de cette simple contribution, pour le déclarer souverain.

L'idée de « droit » se réduit donc à ses justes proportions dans cette nouvelle conception, et il convient maintenant de se demander, à l'aide d'une analyse exacte de l'électorat, quelles limitations peuvent être apportées à ce droit de l'électeur, qui n'est pas absolu, de sa nature.

Le droit de suffrage ne saurait être à l'abri, en effet, de toute restriction, alors que les droits fondamentaux (propriété, liberté personnelle, liberté du travail) sont, eux-mêmes, l'objet de nombreuses limitations.

Le droit du propriétaire n'est-il pas entamé par la faculté qu'a l'État de pouvoir exproprier ou encore de pouvoir établir certaines servitudes, autour des places fortes, par exemple?

Ne voit-on pas dans l'obligation des passeports ou de la quarantaine, une atteinte manifeste à la liberté personnelle?

L'existence de monopoles au profit de l'État ou la nécessité de l'obtention de certains grades pour des travaux déterminés, ne sont-elles pas, enfin, autant de restrictions au principe fondamental de la liberté du travail?

Et cependant ne s'agit-il pas ici de droits primordiaux? Le droit de suffrage n'apparaît, à leurs côtés, que comme un facteur secondaire. Les droits politiques ne sont établis que pour assurer la conservation de ces droits fondamentaux. Ils seront donc, eux aussi, à plus forte

raison, susceptibles d'être restreints dans leur étendue et il ne saurait être question de les considérer comme des droits absolus.

Dans la théorie que nous exposons, le rôle de l'électeur peut être envisagé à deux points de vue : un rôle « actif », en vertu duquel, comme membre de la nation souveraine, il peut se prévaloir du droit de participer à la formation de la volonté collective ; un rôle « passif » que l'État, personnifiant la nation, peut lui imposer.

Dans ce second rôle, il faut comprendre toutes les conditions, apportées par la loi, pour la jouissance ou l'exercice du droit électoral.

Mais il convient de se demander comment cette législation électorale doit être établie, comment des « devoirs » politiques peuvent coexister avec des « droits ».

Pour résoudre ce problème, il faut analyser la mission de l'électeur. On reconnaît ainsi, comme le montre M. Fouillée (1), que si le suffrage implique la sauvegarde des intérêts particuliers, il comprend aussi la sauvegarde des intérêts généraux, des intérêts de l'État.

On ne vote donc pas seulement pour soi, on vote aussi pour les autres. L'idée de « devoir », d'obligation, apparaît, ainsi, à côté de l'idée de « droit ».

Devant sauvegarder les intérêts généraux, les intérêts de l'État, l'électeur exerce, à ce titre, une fonction publique, au nom de la nation tout entière.

(1) Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, 2^e édit., p. 163.

Faut-il s'étonner, d'ailleurs, de cette idée de devoir, d'obligation accompagnant le droit de suffrage. Évidemment non. Le droit d'élire, rentrant dans la catégorie des droits « publics », est soumis aux limitations que l'État juge nécessaires, dans l'intérêt de la masse.

Cette intervention de l'État se justifie d'autant plus que l'intérêt public engagé est plus considérable.

Il faudrait donc se garder de considérer les droits publics comme les droits privés⁽¹⁾.

Ceux-ci sont déterminés par la volonté des particuliers, ceux-là par la décision de la loi. De telle sorte, qu'en dernière analyse, l'idée de devoir, renfermée dans le fait d'élire, semble même l'emporter sur l'idée de droit. L'électeur agit bien plus, en effet, dans l'intérêt social que dans son intérêt propre. Il semble même que le bénéfice personnel que l'électeur retire de son vote, soit obtenu indirectement, l'intérêt de chacun étant dans un rapport étroit avec l'intérêt de tous, si ce dernier est bien compris et bien sauvegardé.

L'idée de devoir doit être ainsi placée au premier plan, en cette matière. Les limitations que la loi apporte aux droits politiques, dans l'intérêt général, sont d'une impor-

(1) Bluntschli, *Droit public général*, p. 2 : « Le droit public est, même dans son objet, déterminé par l'État, tandis que c'est presque toujours la nature et les qualités des individus, et plus spécialement leur volonté, qui déterminent le droit privé. Là, règne l'esprit de l'ensemble, ici, l'arbitraire des particuliers. Ceux-ci peuvent donc modifier à leur gré le droit privé ; mais ils ne peuvent déroger au droit public, et cette prohibition croît en raison de l'intérêt public engagé ».

tance telle, que l'idée de devoir se superpose, en fait, en ce qui les concerne, à l'idée de droit.

Il est, d'ailleurs, des droits politiques pour lesquels l'idée de devoir, d'obligation, est absolument primordiale, bien que l'idée de « droit » subsiste toujours. Ainsi, le droit d'être juré ⁽¹⁾, ou encore le droit de faire le service militaire, font bien, avant tout, apparaître l'idée de devoir, d'obligation. Mais le droit que l'individu peut invoquer à remplir la fonction de juré ou à faire partie de l'armée, n'en subsiste pas moins, dans son intégralité.

Nous dirons donc, avec M Beernaert, que l'exercice du droit de vote constitue « un devoir autant qu'un droit ⁽²⁾ ».

Les limites du devoir électoral sont tracées par la loi. Celle-ci doit tenir compte des conditions de temps et de milieu qui modifient, sans cesse, par leur évolution, la direction de l'intérêt général. Le législateur, en réglant la matière électoral, doit donc se demander quelles sont les garanties qu'il peut exiger de l'électeur, pour ob-

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. II, p. 83. — « J'ai dit les services que la patrie exige des citoyens comme jurés. Je parle donc de ces fonctions comme d'un devoir, comme d'une obligation ; c'est sous ce point de vue que je les présente, et c'est avec intention. Je sais que la qualité de juré, pour celui qui réunit les conditions requises, constitue, en même temps, un droit politique, et cela est tellement vrai, que la perte ou la suspension de ce droit constitue une des peines portées au Code pénal (art. 42). C'est donc, sans doute, un droit ; mais, je le répète, c'est avant tout un devoir ; c'est avant tout une obligation, par la nature même de ces fonctions ».

(2) Beernaert, discours à la Chambre des représentants, 30 mai 1893, *Annales parlementaires belges*, p. 1539.

tenir de lui un vote, dont la nation entière puisse tirer bénéfice.

Il est certain que cette détermination des législateurs dépend de plusieurs considérations : suivant le caractère des différents peuples, suivant la fortune des divers pays, suivant les climats, suivant l'époque, la législation électorale devra limiter ou, au contraire, accroître les pouvoirs de l'électeur.

En étudiant, dans le présent chapitre, la nature de l'électorat, nous avons eu simplement pour but de rechercher si une réglementation par l'État des pouvoirs de l'électeur était possible. Cette faculté, étant reconnue pleine et entière à l'État, nous avons à nous demander, maintenant, si le suffrage universel « pur et simple » réalise les conditions nécessaires pour la satisfaction de l'intérêt général.

CHAPITRE II

LE SUFFRAGE UNIVERSEL PUR ET SIMPLE

Ce mode de suffrage est-il conforme aux intérêts de la masse, ou bien, au contraire, nécessite-t-il certains tempéraments? Telle est la question que nous avons à résoudre.

SECTION I

Justification du suffrage universel.

« Le suffrage universel⁽¹⁾ est légitime parce que tout homme est un agent social, parce que tout homme a des devoirs et des intérêts sociaux, par conséquent des droits à surveiller et à défendre... L'heure du suffrage universel sonne à un certain moment pour tous les peuples, lorsque leur vie économique est devenue ample et intense, comme elle l'est à peu près partout, en Europe, actuellement.

(1) *La Constituante et le régime représentatif*, par De Greef, p. 136 et 137.

Lorsque les liens de toutes les parties de la population se sont resserrés, de manière à n'en faire, pour ainsi dire, qu'une même famille; lorsqu'un certain bien-être a créé des besoins idéaux, un idéal, lorsque les connaissances se sont généralisées et les mœurs humanisées et égalisées, lorsqu'enfin il n'est plus, pour ainsi dire, aucun membre de la communauté qui ne souffre d'une situation antijuridique, où il se voit sans cesse humilié dans sa dignité, alors la démocratie et l'égalité politique l'emportent inévitablement; la capacité politique de tous s'affirme, au besoin par la force, contre l'incapacité politique des privilégiés qui ferment les yeux et se bouchent les oreilles, croyant ainsi échapper au torrent».

Ce beau plaidoyer en faveur du suffrage universel, nous donne les raisons qui nécessitent, dans un pays, à un moment déterminé, son adoption.

L'heure de l'égalité devant le suffrage sonne, dit M. de Greef, lorsque, par suite de la transformation de la vie économique, un certain bien-être a créé des besoins idéaux, un idéal, lorsque les connaissances se sont généralisées et les mœurs humanisées et égalisées. Il y a donc un moment, dans l'histoire des peuples, où le développement intellectuel de la masse, accompagnant les progrès de la civilisation et des relations économiques, il convient de relever la dignité de l'homme, en cherchant à lui donner l'éducation politique.

Or les questions politiques nécessitent, pour leur compréhension, une intervention directe et intéressée de ce-

lui qui en aborde l'étude. La bonne gestion des affaires publiques étant d'ailleurs de l'intérêt de tous, il est désirable que tous y exercent leur légitime part d'influence.

Et cette participation de tous les citoyens à la constitution du gouvernement offre encore cet avantage d'étendre à la nation entière, la responsabilité des actes accomplis par ceux qui la dirigent.

Le peuple ne peut plus prétendre que les lois sont faites au profit d'une caste, puisqu'elles sont faites par l'ensemble des citoyens et dans l'intérêt de tous.

L'État, demandant à chaque citoyen sa fortune et son sang, il est juste que chacun soit consulté sur la direction de ce pouvoir. Une classe qui n'est pas représentée court des risques sérieux de n'être pas défendue, et l'attribution du bulletin de vote est, pour elle, l'armé au moyen de laquelle, elle peut, le plus sûrement, se faire rendre justice.

Et ce moyen de faire valoir ses droits ne doit-il pas être préféré aux moyens violents auxquels, dans bien des circonstances, la masse serait, à son défaut, tentée de recourir?

Le Gouvernement bénéficie d'ailleurs, lui-même, de cette contribution de tous les citoyens à son établissement. « Le suffrage universel, dit M. Courcelle-Seneuil⁽¹⁾, permet de constituer légalement le pouvoir souverain, de manière à lui donner « l'autorité » qui, dans l'état actuel

(1) Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 222 et s.

de nos idées, est la plus incontestée, celle dont la source se rapproche le plus possible de l'assentiment de tous... La décision de la majorité des citoyens, étant la plus haute autorité que l'on puisse invoquer, doit être tenue pour bonne, comme la chose jugée est tenue pour vérité, afin de maintenir la paix entre les citoyens ».

Ainsi donc, les heureux effets du suffrage universel justifieraient pleinement son adoption. Mais il est une autre raison qui milite en sa faveur : c'est la difficulté même qu'il y aurait à ne pas l'adopter et à lui substituer un suffrage restreint, logiquement établi.

Ce dernier devrait, en effet, prendre pour base, la valeur politique des individus. Or, cette appréciation donnerait certainement lieu à une grande part d'arbitraire et aussi à des erreurs nombreuses ⁽¹⁾.

On se fait d'ailleurs souvent une idée beaucoup trop exagérée de la valeur politique nécessaire à un électeur, pour bien voter. La raison en est dans la conception inexacte que l'on se fait du vote. Le vote, en bonne analyse, se réduit à un simple choix. On ne demande pas, en effet, à l'électeur de voter sur les questions. On lui demande de voter sur les personnes. Et il faut bien reconnaître qu'il est parfaitement possible à un peuple, même

(1) Courcelle-Seneuil, *op. cit.*, p. 222 et s. « Dans toutes les catégories de citoyens, il y a des individus, même en assez grand nombre, qui auraient la capacité politique : mais, à considérer les masses, on reconnaît avec tristesse, qu'en cette matière, il n'y a pas plus de lumière chez les savants que chez les derniers des illettrés... »

non éclairé, de se rendre compte de la gestion de ceux qu'il élira.

Cette observation faite, il convient d'ajouter que, même avec le suffrage universel, les gens dont la compétence politique est indiscutable, exercent leur part légitime d'influence ⁽¹⁾.

C'est ce que M. Louis Blanc, disait, en 1873, devant l'Assemblée nationale ⁽²⁾ :

« Les hommes d'élite ont, en réalité, autant de votes qu'ils peuvent en gagner par leurs paroles et par leurs écrits à la cause qu'ils défendent; de sorte que le suffrage universel a pour résultat, l'identification du pouvoir d'une minorité éclairée avec le pouvoir d'une majorité convaincue. Voilà en quoi consiste l'excellence du suffrage universel ».

(1) Courcelle-Seneuil, *op. cit.* — « La plupart des hommes ne voient malheureusement dans le fonctionnement du suffrage universel que le côté matériel, les bulletins de vote, comptés comme des quantités égales, quelle que soit la main qui les a placés dans l'urne. On ne remarque pas que, quelque libres qu'ils soient, quelque indépendants qu'ils puissent être de toute pression extérieure, les électeurs ne votent jamais en dehors de considérations collectives, en dehors d'influences intellectuelles, morales ou sociales qui, en réalité, déterminent leur suffrage. Les lois qui attribuent le droit d'électeur à tous les citoyens, ne font que donner à chacune de ces influences la faculté de se déployer et de grouper les votes. Dans ces votes, les supériorités intellectuelles, morales et sociales trouvent la place qui leur appartient équitablement : le recensement des votes ne fait que constater le résultat du concours entre ces influences diverses ou contraires, dont l'importance respective est attestée par le jeu de la lutte électorale. Le philosophe et le moraliste peuvent juger chacune d'elles par la valeur des programmes, par la manière dont les questions sont posées et discutées. »

(2) Officiel du 12 mars 1873.

Disons enfin, comme dernière justification du suffrage universel, que c'est, de beaucoup, le mode d'élire qui a le plus de chance d'être en concordance avec les intérêts de la nation. L'intérêt collectif étant celui de tous, l'universalité des citoyens n'a, ni peut avoir un intérêt contraire à celui de la nation. Et, à l'inverse, dans la théorie de la monarchie héréditaire, il peut ne pas en être ainsi. Pour justifier cette dernière, déclare M. Courcelle-Seneuil, on a dit : « Le roi étant comme le père de famille commun, ne peut avoir d'autre intérêt que celui de la nation qui lui appartient, en quelque sorte ». Idéalement, ajoute l'auteur, la proposition est vraie. L'histoire a montré quelle est sa valeur. Un homme tout-puissant, et sans souci de l'avenir, peut dire : « Après moi, le déluge ». Un peuple entier ne pense jamais ainsi et ne peut agir contre son intérêt, que par ignorance.

SECTION II

Critiques adressées au suffrage universel.

§ 1. — CRITIQUES ADRESSÉES A L'UNIVERSALITÉ DU SUFFRAGE.

M. Courcelle-Seneuil, on vient de le voir, déclare qu'un peuple ne peut agir contre son intérêt que par ignorance. Il semblerait donc que si le suffrage universel n'était établi dans un pays qu'à son heure, — c'est-à-dire, selon l'expression de M. de Greef, « lorsque les connaissances

se sont généralisées et les mœurs humanisées et égalisées », — il semblerait que ce danger, provenant de l'ignorance de la masse, pouvant être écarté, les intérêts de la nation fussent sauvegardés de façon certaine.

Or, les adversaires du suffrage universel déclarent, tout au contraire, que malgré les progrès de la science, on voit de plus en plus, avec une pareille institution, le pouvoir confié aux classes qui sont aux antipodes de la science et de la connaissance ⁽¹⁾. L'aristocratie intellectuelle, comme la désigne le sénateur italien Pantaleoni, devrait avoir la direction du gouvernement dans la démocratie. Mais la phrase de Guizot, « tout pour le peuple, rien par le peuple », est loin d'être confirmée par les faits.

Il y a donc un premier danger, dit-on, dans ce défaut d'instruction de la masse. Il y en a aussi un second dans l'inégalité trop considérable, existant entre les conditions sociales ⁽²⁾.

(1) E. de Laveleye, « *Nouvelles lettres d'Italie* », (citation d'un savant italien, le docteur Pantaleoni), page 103 : « Notre siècle, qui prétend pratiquer le culte de la science, livre partout le pouvoir aux classes qui sont aux antipodes de la science et de la connaissance. Quelle étrange contradiction ? Supposez, s'adressant aux masses, d'un côté un vrai savant, un homme supérieur, appréciant tout ce que renferment de difficultés les questions politiques et sociales actuelles, et les exposant clairement ; et de l'autre côté un orateur de bas étage, ignorant le premier mot de ces questions, mais flattant les intérêts et les appétits de la foule : lequel des deux sera écouté et élu ? Ainsi, à mesure que gouverner devient un acte plus difficile, vous confiez le gouvernement à des gens de plus en plus médiocres et incapables. N'est-ce pas préparer la décadence de vos propres mains ? »

(2) E. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 19 et

Il est à redouter, en effet, qu'avec une répartition de la fortune, faite d'une façon trop inégale, la gestion des affaires publiques, confiée à la nation entière, n'aboutisse à de fâcheux résultats : la nécessité d'intérêts, à peu près semblables, s'impose donc, dans un gouvernement à forme démocratique, sinon la classe possédante devient la victime de celle qui ne possède pas. Si la propriété n'est pas suffisamment morcelée, si elle se concentre dans les mains de quelques grands propriétaires, ceux-ci verront leurs charges fiscales s'accroître sans cesse.

Il conviendrait, disent les adversaires du suffrage universel, que l'inégalité des fortunes et des conditions sociales fût sur le point de disparaître, ou, dans tous les cas, de s'atténuer, pour songer à l'extension du droit électoral au profit de tous. Et l'adoption du suffrage universel est ainsi reculée à une date, encore bien éloignée !

D'autres auteurs condamnent le suffrage universel, en se plaçant cependant à un point de vue tout à fait opposé. Loin de redouter que la masse n'abuse de ses droits, pour modifier, de toutes pièces, l'état de choses existant, ces auteurs semblent craindre, au contraire, ce que Summer-Maine appelle « le conservatisme désastreux ⁽¹⁾ ». Pour

suiv. « Oui, le suffrage universel est chose désirable ; il est le but à atteindre. Mais il doit avoir pour condition l'instruction universelle et la propriété universalisée. L'égalité des droits politiques et l'inégalité des conditions sociales est le grand péril des démocraties modernes ».

(1) Summer-Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, p. 103 et suiv. — « Un suffrage universel s'allie, d'ordinaire, à l'idée du radicalisme ; et, sans doute, au nombre de ses effets les plus certains, serait la destruc-

eux, l'opinion moyenne de la masse, étant réfractaire à toute idée de progrès, un gouvernement dont la direction est confiée à cette opinion moyenne, se trouve exposé à un défaut d'évolution, fort préjudiciable.

Sans aller, comme Summer-Maine, jusqu'à déclarer qu'avec le suffrage universel, on n'aurait pas admis « l'introduction du métier mécanique et de la machine à battre ou du calendrier Grégorien », il faut bien reconnaître que cet esprit conservateur du peuple peut, dans une certaine mesure, être une cause d'arrêt dans la marche des progrès sociaux.

Telles sont les critiques générales que l'on adresse au suffrage universel, lui-même.

§ 2. — CRITIQUE DU SUFFRAGE UNIVERSEL « PUR ET SIMPLE ».

Il convient maintenant d'examiner les griefs énoncés contre le fonctionnement de ce mode de suffrage, lorsqu'il est entendu au sens le plus large, c'est-à-dire lorsqu'il n'est l'objet d'aucune organisation spéciale; en un mot, lorsque le suffrage est non seulement universel, mais aussi « pur et simple ».

tion des institutions existantes, sur une très vaste échelle. Mais les chances sont plutôt qu'à la longue, il produirait une sorte de conservatisme désastreux... Car, à quelle fin et vers quel idéal, tend le régime qui consiste à imprimer à la loi, l'opinion moyenne de la communauté tout entière?... De pareils principes de législation mettraient probablement fin à toute activité sociale et politique et arrêteraient net, dans son développement, tout ce dont le souvenir s'est jamais associé à l'idée de libéralisme ».

Nous supposons donc admis le principe de l'universalité du suffrage et nous allons nous demander si l'application de ce principe, — lorsqu'elle n'est l'objet d'aucune organisation spéciale, — réalise les conditions nécessaires à la bonne gestion des intérêts de la nation.

Avant d'aborder l'étude d'un système proposé pour atténuer la puissance du nombre, il faut bien se demander si cette puissance, livrée à elle-même, conduit réellement à de fâcheux résultats.

Quelle est donc la valeur d'un suffrage universel qui est « pur et simple », qui n'est pas organisé?

M. Charles Benoist déclare que « le suffrage universel *« inorganique »* est la souveraineté nationale, réduite en un sable mouvant. » S'il y a dix millions d'électeurs, ajoute-t-il, il y a dix millions d'atomes de souveraineté; la souveraineté indivisible ne se réalise qu'en se divisant : « Le suffrage universel inorganique, en son addition grossière, brouille et confond les diverses colonnes. Le nombre n'a que sa valeur de nombre et la valeur de l'homme n'y figure pas même comme coefficient ».

Il manque au suffrage universel inorganique, un lien qui unisse les électeurs, pour donner à leur action une direction ferme et précise.

Les opérations électorales, avec un pareil mode de suffrage, peuvent être comparées, dans leur résultat, à ce que serait la traction d'un véhicule, que des chevaux, dont l'attelage serait dirigé dans des sens opposés, essaieraient

de mettre en mouvement. « Et depuis cent ans ou depuis cinquante ans, dit M. Benoist, nous poursuivons ce paradoxe de vouloir construire sur ces dix millions de grains de sable inconsistent, sans aucun appareil, sans aucun système qui les groupe et qui les cimente, la masse colossale, et de plus en plus pesante, de l'État moderne ».

Ces critiques sont confirmées par l'examen des faits : si on observe, en effet, la manière dont les élections sont conduites, on se rend facilement compte de l'influence prépondérante qu'y exercent, à la fois, les comités et l'argent. « Le vrai pays, le pays vivant, comme l'appelle M. Benoist, est effacé par le faux pays des comités ».

Avec un suffrage de cette nature, le pouvoir est entre les mains d'un certain nombre de meneurs, dont l'action sur la masse inorganisée, est évidemment toute puissante.

CHAPITRE III

LE SUFFRAGE UNIVERSEL ET LE VOTE PLURAL

Comme tempéraments des fâcheux effets d'un suffrage universel « pur et simple », bien des systèmes ont été proposés.

Le vote plural apparaît comme un des moyens proposés, pour arrêter les entraînements auxquels un suffrage universel pur et simple peut conduire. En attribuant une influence plus grande à certains électeurs dont le choix est présumé devoir être plus judicieux, on espère contrebalancer les égarements des électeurs non éclairés.

Nous aurons à exposer la valeur théorique de ce système. Nous examinerons ensuite les conditions nécessaires pour son utile application. Nous nous demanderons, enfin, quels sont les meilleurs fondements de la pluralité des voix.

SECTION I

Le vote plural et les modes de suffrage dont il se distingue.

Le vote plural est celui qui confère à certains électeurs le droit d'exprimer plusieurs suffrages, dans un même vote.

D'après cette définition, et en faisant abstraction des causes de la pluralité du suffrage, on pourrait être tenté de confondre le vote plural avec d'autres modes de suffrage dont il convient de le distinguer nettement.

§ 1. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU VOTE MULTIPLE.

Le vote plural se différencie, en premier lieu, du vote multiple. Ce dernier confère à l'électeur le droit d'exprimer un suffrage dans chacune des circonscriptions, où il peut invoquer un titre lui permettant de faire usage de son droit électoral.

Dans le vote plural, l'électeur jouit « pour un même vote » de la pluralité du suffrage. Dans le vote multiple, l'électeur ne possède jamais qu'une « seule » voix. Mais il peut s'en servir dans plusieurs endroits, ce qui constitue ainsi la pluralité indirecte du suffrage.

La différence est sensible dans le fondement même de la pluralité de ces deux sortes de vote. Pour le vote plu-

ral, les causes de la pluralité des voix sont nombreuses : c'est, comme nous le verrons, tantôt la propriété, tantôt l'instruction, tantôt la situation de famille. Pour le vote multiple, au contraire, c'est seulement d'après la propriété ou l'occupation, que la pluralité du vote peut être obtenue. Le privilège ainsi fait à l'électeur, semble n'avoir d'autre raison que sa situation de fortune. Suivant l'importance et le nombre des biens qu'il possède, on détermine sa puissance électorale; et celle-ci n'a d'autres limites que celles de sa fortune elle-même.

Il convient également de remarquer que ce système repose sur une conception spéciale du rôle de ceux que l'on élit. Avec le vote multiple, on est obligé de considérer le député comme représentant exclusivement les électeurs de sa circonscription. Alors, en effet, on doit admettre que tous les individus, ayant dans la circonscription un intérêt révélé par la propriété ou par l'occupation, ont droit d'exercer leur action dans la désignation de ce député, dont la principale mission est la défense de leurs intérêts particuliers.

Une pareille conception est d'une réfutation facile : le député ne représente pas seulement le collège qui l'a élu, mais bien la nation elle-même. Il a à défendre les intérêts du peuple entier.

Dans ces conditions, la nécessité d'un vote multiple n'apparaît plus : le député, ne tenant ses droits que d'un corps électoral qui n'est qu'une très faible partie de la grande masse de ceux qu'il représente, il est inutile de

proportionner le vote au nombre des intérêts particuliers, révélés dans les diverses circonscriptions, par la propriété ou par l'occupation.

La notion de l'intérêt général se substituant à celle des intérêts particuliers, le vote multiple ne saurait donc être mis en question, en théorie du moins.

En fait, le vote multiple est appliqué dans certains pays : En Angleterre, par exemple, où le droit électoral a toujours certaines attaches territoriales, on admet que la puissance de l'électeur peut croître en raison du nombre d'immeubles possédés ou occupés.

Ainsi, la propriété immobilière ou la franchise d'occupation confère le droit de vote dans les bourgs et dans les comtés. Mais l'électeur ne peut se prévaloir de l'existence d'un seul et même immeuble, pour voter à la fois dans le bourg et dans le comté, sur le territoire duquel, se trouve situé ce bourg.

Il devra faire valoir ses droits sur autant d'immeubles qu'il y a de comtés ou de bourgs, où il prétend avoir le droit électoral.

Il est à remarquer, d'ailleurs, qu'une limite est établie à la puissance électorale, en ce sens que si l'électeur peut voter dans tous les bourgs d'un comté ⁽¹⁾, il ne peut cependant pas exercer son droit de vote, — quel que soit le nombre des immeubles qu'il possède, — dans les diverses

(1) A Londres, il existe 30 bourgs parlementaires (dont 16 sont divisés en 2, 3, 4 et même 7 circonscriptions). Un même électeur peut donc voter 30 fois à Londres.

circonscriptions du bourg. Il ne peut voter que dans une seule circonscription pour chaque bourg.

Cette restriction semble avoir été établie pour éviter que l'influence de la fortune ne se manifeste point, d'une façon trop choquante, sur le territoire restreint d'une même ville. La situation prépondérante, créée par le vote multiple, aurait paru beaucoup plus exorbitante encore, si le champ d'action de ce mode de suffrage avait été trop limité.

De plus, le nombre des électeurs, jouissant du vote multiple, aurait été considérablement grossi, car la propriété immobilière est plus généralement localisée sur un territoire restreint, pour la majorité des propriétaires.

Enfin, le vote multiple, dans le système anglais (1), nécessitant, de la part de l'électeur, des déplacements onéreux, il y a plus de chances pour que ce privilège, fait à la fortune, soit exercé par les grands propriétaires seulement.

Le vote multiple apparaît donc, en Angleterre, comme une institution destinée à favoriser, tout spécialement, la classe riche.

Le vote plural qui repose sur des bases larges et plus accessibles, est d'une nature beaucoup plus démocratique.

Mais si le vote multiple peut être l'objet, pour les élections politiques, des critiques que nous lui avons adressées, il devient, au contraire, parfaitement soutenable pour ce qui est des élections locales.

(1) En Angleterre, dans les bourgs, où les élections se font uniformément le 1^{er} novembre de chaque année, on peut envoyer son bulletin au bureau électoral, moyennant un faible droit.

Il est logique, en effet, de déclarer que si un individu peut être porté, en plusieurs communes, sur la liste des électeurs, il peut aussi y exercer son droit de vote. Dans les élections communales, les élus ont bien la charge des intérêts particuliers de leurs électeurs et il convient que tous ces intérêts soient représentés. Si donc un électeur est plusieurs fois propriétaire ou occupant dans des endroits différents, il est naturel qu'il puisse, non seulement être porté sur plusieurs listes électorales, mais aussi qu'il puisse voter dans ces diverses communes, où il a des intérêts.

Ce système est admis en Italie, en Prusse : les électeurs censitaires peuvent exercer le droit de suffrage dans plusieurs circonscriptions à la fois si, d'ailleurs, ils remplissent les conditions d'habitation et de cens ⁽¹⁾.

§ 2. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU VOTE CUMULATIF.

Le vote cumulatif n'est pas, à vrai dire, un système de représentation proportionnelle; et, s'il tend à ce que la minorité soit représentée, il ne lui assure cependant pas nécessairement une représentation « exactement proportionnelle à sa force numérique ».

(1) En Italie, les élections communales durent parfois plusieurs mois, ce qui permet à l'électeur de se déplacer pour ses divers votes.

En Prusse, les électeurs non domiciliés (*forensen*) peuvent voter par procuration.

Ce système consiste en ce que, dans une circonscription qui élit plusieurs députés, chaque électeur peut porter sur son bulletin le nom d'un seul candidat, autant de fois qu'il y a de sièges à pourvoir, ce qui peut avoir pour effet de réserver à la minorité une représentation. Mais cet effet n'est nullement certain.

Ce procédé, d'une application très facile, n'a rien, comme on le voit, de scientifique ni de mathématique. « Il peut, dit M. Charles Benoist (1), si la majorité s'endort, si la minorité est bien disciplinée, laisser une part à cette dernière, mais une part que le hasard taille à son gré, tantôt trop grande, tantôt trop petite, jamais, ou très rarement, proportionnelle(2) ».

Le vote cumulatif nécessite, pour son application, le fonctionnement du scrutin de liste : il faut, en effet, que l'électeur ait plusieurs candidats à élire pour qu'il puisse concentrer sur un seul d'entre eux ses différents suffrages. Et c'est là une première différence entre le vote cumulatif et le vote plural, ce dernier pouvant fonctionner aussi bien avec le scrutin de liste, qu'avec le scrutin uninominal.

Avec le vote plural, l'électeur bénéficie de plusieurs

(1) Charles Benoist, *La crise de l'État moderne*, p. 125.

(2) L'application du vote cumulatif est difficile avec des listes à noms trop nombreux, par exemple dans les élections municipales.

Le vote cumulatif a été adopté, en Angleterre, pour les *School boards* (1870), en Écosse (1872), en Pensylvanie (1870-1871) pour les bourgs et divers conseils municipaux. Dans l'Illinois, il est facultatif aux élections municipales. On le trouve, en outre, dans plusieurs autres États de l'Union américaine pour l'élection des juges.

voix, même lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat à élire, comme il arrive dans le scrutin uninominal ⁽¹⁾.

Mais, en dehors et au-dessus de cette différence relative à leur application même, il existe entre le vote plural et le vote cumulatif, une séparation bien nette quant aux principes sur lesquels ils se fondent, et quant aux buts qu'ils poursuivent.

Le vote plural repose sur l'idée d'inégalité de valeur existant entre les électeurs et il a pour but de rétablir l'équilibre, rompu par cette inégalité, en attribuant à ceux qui sont présumés bénéficier d'une valeur politique plus forte, une influence prépondérante.

Avec le vote cumulatif, on ne se préoccupe pas de cette question d'égalité ou d'inégalité de valeur existant entre les hommes. Ne regardant que les résultats de l'élection eux-mêmes, et redoutant l'oppression de la minorité par la majorité, les défenseurs du vote cumulatif comptent sur leur système pour assurer à tous les électeurs, quels qu'ils soient, leur juste représentation. Ils prennent donc le parti de la minorité, sans s'occuper de la valeur politique des membres qui la composent, et c'est bien là, la différence de principe existant entre le vote cumulatif et le vote plural.

(1) On pourrait aussi concevoir une combinaison du vote cumulatif et du vote plural. Ainsi, un électeur auquel le vote plural conférerait trois voix, par exemple, pourrait, avec le système du vote cumulatif, émettre autant de fois trois voix, au profit d'un seul candidat, qu'il y a, dans la circonscription, de députés à élire.

§ 3. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE
DU VOTE LIMITÉ.

Le vote limité consiste en ce que, dans une circonscription où il y a, par exemple, quatre députés à élire, chaque électeur ne puisse voter que pour trois, ce qui doit avoir pour effet d'attribuer le quatrième siège à la minorité. Ce procédé, tout empirique et arbitraire, n'a rien de plus scientifique ni de plus mathématique que le vote cumulatif, et, comme lui, il expose la minorité à ne pas être représentée, d'une façon proportionnelle à la force numérique des membres qui la composent.

Le vote limité a été introduit, en Angleterre⁽¹⁾, en 1867, dans la législation communale, par la loi du 15 août. Cette loi décida que dans les bourgs et comtés où il y aurait trois membres à élire par circonscription, nul électeur ne pourrait voter pour plus de deux candidats, et, à Londres, pour plus de trois candidats sur quatre. Cette loi de 1867, circonscrite, en fait, à douze bourgs, fut abrogée par celle de 1884.

Mais, tandis que l'Angleterre renonçait au vote limité, d'autres pays le maintenaient en vigueur ou le reprenaient pour leur compte.

Depuis 1872, les élections municipales de Lausanne, se font d'après ce système. Le canton de Neuchâtel⁽²⁾ a

(1) Charles Benoît, *op. cit.*, voy. Appendices.

(2) Georges Leloir. Voy. *Bulletin de législation comparée* (mars 1893),

adopté le vote limité facultatif pour les élections municipales (loi du 5 mars 1888). Le vote limité existe en Espagne, en vertu de la loi municipale de juin 1876. Il fut adopté en Pensylvanie (1873), pour les élections de comté. L'Italie, après en avoir essayé pour le choix des députés, l'a écarté des élections parlementaires, tout en l'appliquant, depuis 1889, aux élections communales.

Il est facile de montrer combien le vote limité se différencie du vote plural. Tout d'abord, il convient de remarquer que la liberté de l'électeur est loin d'être comprise de la même façon dans les deux systèmes. Tandis que le vote plural laisse à l'électeur le plein usage de son vote, le vote limité, lui, condamne l'électeur à la privation d'une certaine portion de son droit de vote, dans le but d'assurer à la minorité, une certaine représentation.

p. 234. La loi sur les communes du 5 mars 1888 renferme un art. 24, ainsi conçu : « L'élection du conseil général a lieu à la majorité absolue des suffrages. Le conseil général peut cependant, par voie de règlement, substituer à cette règle tel système qu'il trouve convenable d'adopter, assurant aux minorités électorales, lors du renouvellement intégral du conseil général, un quart au moins des sièges. Le conseil général est tenu d'élaborer ce règlement, si une demande, signée, en est adressée au conseil communal trois mois, au moins, avant l'ouverture du scrutin, par un nombre d'électeurs communaux qui corresponde au 5 p. 100 de la population totale du ressort communal et qui ne devra pas être inférieur à dix ».

Cette disposition qui attribue un certain rôle au droit d'initiative populaire, semble laisser au conseil général le choix entre les systèmes ; et cependant, en fixant le minimum des sièges qui doit être réservé aux minorités électorales, c'est bien le système du « vote limité » qu'elle indique.

En fait, sur soixante-quatre communes que comprend le canton de Neuchâtel, six seulement ont usé de la faculté qui leur était accordée, et toutes ont adopté, pour leurs élections, le système du vote limité.

Ainsi le vote limité, au lieu d'accroître la puissance électorale de l'électeur, comme le fait le vote plural, la diminue tout au contraire.

Mais le vote limité a ceci de commun avec le vote cumulatif et qui le différencie encore beaucoup du vote plural, à savoir qu'il ne se préoccupe pas de la question d'égalité ou d'inégalité de valeur politique existant entre les électeurs. Il a simplement pour but d'éviter l'oppression de la minorité par la majorité, quels que soient les membres qui la composent.

§ 4. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU VOTE A PLUSIEURS DEGRÉS.

Le vote à plusieurs degrés a ceci de commun avec le vote plural qu'il tend, lui aussi, à mettre un frein à l'ignorance, aux revirements imprévus de la masse.

Il s'oppose au suffrage direct en ce qu'il organise une sorte de préparation régulatrice de l'élection, en vue d'obtenir des choix meilleurs.

Le suffrage à plusieurs degrés est celui par lequel les électeurs choisissent d'autres électeurs qui nomment les membres du Parlement. L'élection n'est donc pas directe ; elle est l'objet d'une opération préparatoire où, suivant l'image de John Stuart Mill⁽¹⁾, on « filtre » le suffrage populaire. C'est un vote étagé ou échelonné, où l'on espère

(1) Stuart-Mill, « *Le gouvernement représentatif* », p. 244 et suiv.

« arrêter les impuretés originelles du suffrage, par le barrage des degrés ».

Ce système repose sur une idée juste : à savoir que l'élection est, de son essence, ou devrait être, un « choix ».

Nous avons déjà fait mention de cette idée ⁽¹⁾ et nous nous rangeons pleinement sur ce point à l'avis de M. Courcelle-Seneuil. L'élection est, avant tout, un choix. On ne demande pas à l'électeur de voter sur les « questions », mais, plus simplement, de se prononcer sur les personnes.

Partant de cette conception, on est amené à déclarer que la condition indispensable pour que l'élection soit bonne et le choix bien fait, c'est que celui qui choisit, connaisse bien celui qui est choisi, et qu'il prenne au plus près de lui. Or, avec un nombre d'électeurs très considérable et un nombre d'élus très limité, il est difficile que les électeurs soient assez près des candidats pour les bien connaître.

Il convient donc que les électeurs s'en remettent à d'autres citoyens, qu'ils connaissent bien, et qui sont près d'eux. Ceux-ci choisiront, à leur tour, les hommes à élire et leur choix sera d'autant plus judicieux, qu'ils seront, eux-mêmes, plus près des candidats et les connaîtront mieux.

Le suffrage à plusieurs degrés, est, en théorie, parfaitement justifié ; John Stuart Mill le reconnaît. Mais il s'em-

(1) Courcelle-Seneuil, *La société moderne. Esquisse d'une politique rationnelle. Préparation à l'étude du droit.*

presse d'ajouter qu'en fait, dès que l'on veut ainsi « filtrer » le suffrage populaire, le « filtre » ne fonctionne pas ou fonctionne mal, et de si défectueuse façon, que les mérites supposés du suffrage par échelons, en sont considérablement réduits, si tant est qu'ils ne disparaissent pas tout à fait (1).

Le suffrage à plusieurs degrés ne donne pas, en fait, les résultats qu'on en attend, en théorie. Il se peut, en effet, que les électeurs du second degré ne connaissent pas mieux les candidats que les électeurs du premier degré. Le but est alors manqué.

De plus, l'électeur du premier degré se résignera difficilement à choisir, seulement, celui qui doit choisir pour lui. Il lui faudrait, pour cela, un oubli de lui-même, une abnégation complète, bien difficiles à mettre en œuvre.

En général, l'électeur primaire tombera en l'une ou l'autre de ces deux extrémités : ou il lui semblera sans intérêt de se déranger pour si peu, ou bien, tout d'un coup, il entendra désigner celui qui devra être choisi, pour l'imposer à l'électeur du second degré. Dans la première hypothèse, c'est l'écrasement des électeurs primaires; dans la seconde, c'est l'effacement absolu des électeurs du second degré. Et dans les deux cas, le but poursuivi n'est pas atteint.

Le suffrage à plusieurs degrés étant ainsi présenté, nous devons montrer, maintenant, en quoi il se différencie du vote plural.

(1) John Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, p. 251 et s.

Et d'abord, il convient d'établir que si ces deux modes de suffrage sont fondés sur cette même conception, — l'inégalité d'aptitude entre les électeurs, — ils diffèrent cependant dans la manière de comprendre cette inégalité et d'en apprécier les conséquences.

Nous avons dit que le suffrage à plusieurs degrés reposait sur cette idée que l'élection n'est qu'un choix. On ne demande à l'électeur que de se prononcer sur les « personnes » ; on ne lui demande pas son avis sur les « questions ».

Dans ces conditions, si l'on observe une certaine inégalité d'aptitude entre les électeurs, pour l'exercice de leur droit électoral, cette inégalité ne provient pas de la différence de valeur, existant entre les hommes, mais plus simplement de la distance, qui sépare certains électeurs des candidats. Ce défaut de rapprochement a pour conséquence, que le plus grand nombre des électeurs, ne connaissant pas les candidats à élire, l'élection ne constituerait plus un choix judicieux, si on laissait tous les électeurs choisir, eux-mêmes, et directement, les candidats.

Il convient donc, disent les partisans du suffrage à plusieurs degrés, de recourir à d'autres électeurs qui ne sont pas dans cette situation d'infériorité, où se trouve la masse ; de ne pas connaître les candidats.

L'inégalité entre les électeurs, qu'établit le suffrage à plusieurs degrés, n'a donc que ce fondement matériel : le défaut de rapprochement des électeurs et des candidats.

Aussi, dans le suffrage à plusieurs degrés, le législateur

ne crée-t-il pas, lui-même, une situation privilégiée au profit de certains électeurs.

La loi électorale, pensant qu'il est nécessaire que les électeurs connaissent les candidats, institue, dans ce but, le système du vote par degrés. Mais elle se garde bien de décider, elle-même, quels sont les électeurs qui feront partie du degré extrême, ayant la mission d'élire. Elle laisse le soin de cette répartition aux électeurs eux-mêmes (1).

On voit par là, à quoi se réduit, dans le vote à plusieurs degrés, l'inégalité entre les électeurs, sur laquelle repose ce mode de suffrage.

Le suffrage à plusieurs degrés rompt l'égalité entre les électeurs, mais seulement dans le procédé de l'élection. Il ne proclame pas « franchement » l'inégalité entre les électeurs. Il « biaise » avec elle.

Le vote plural, au contraire, proclame franchement l'inégalité de valeur existant entre les électeurs. Il ne craint pas de décider que la valeur du vote est loin d'être identique chez tous les électeurs. Il établit une sorte de hiérarchie entre les votants, et, en conséquence, attribue lui-même, une situation privilégiée à certains électeurs, dont il présume le vote plus judicieux et plus pondéré.

Avec le vote plural, on entre donc franchement dans

(1) Nous étudions, ici, un système de suffrage à plusieurs degrés, combiné avec le suffrage universel et excluant, bien entendu, tout régime censitaire pour la composition des divers degrés. Nous supposons que tous les électeurs primaires peuvent, eux-mêmes, faire partie des degrés supérieurs.

une théorie d'inégalité qui a pénétré, avec quelque éclat, dans la politique, vers le même temps, ou peu de temps après que Darwin, dans la biologie, et Spéncer, dans la sociologie, arrivaient à des conclusions impliquant l'inégalité naturelle des individus, des races et des sociétés.

S'appuyant sur l'étude de l'homme naturel et de l'homme social, la théorie nouvelle proclamait qu'il n'y a de droits naturels, que ceux fondés sur des faits naturels ⁽¹⁾. Or, le fait naturel, c'est l'inégalité de valeur entre les hommes. La conséquence pratique découlait toute seule : — puisque l'inégalité est le fait, l'égalité ne saurait être le droit. — Tous les hommes ne sont pas les mêmes hommes. Tous ne doivent donc pas être électeurs à la même puissance. Et c'est ainsi que de « l'inégalité naturelle », on déduisait le vote plural, régime d'inégalité ⁽²⁾.

Une semblable conception est évidemment bien éloignée des idées de la Révolution française qui avait déclaré de « droit naturel » l'égalité de tous les hommes, et leur avait attribué, d'une façon égale, l'électorat, comme conséquence de cette égalité.

A notre point de vue, il est plus exact de se rallier à la théorie de la Révolution, en consacrant le principe de l'égalité du suffrage. Ce n'est pas que nous ne voulions reconnaître le bien fondé des théories de Darwin et de Spéncer qui proclament que le fait naturel, c'est l'inéga-

(1) Herbert Spéncer, dans « *Justice* » traduction de Castelot, p. 74 à 212.

(2) M. Benoist, *op. cit.*, p. 101.

lité de valeur entre les hommes. Mais nous ne sommes pas disposés à admettre, sans nuances, et aussi sans une certaine progression, ce principe de l'inégalité.

La biologie est bien obligée, en effet, de reconnaître que l'inégalité se fait d'autant plus sentir que les organismes que l'on compare sont d'une structure plus compliquée.

Les organismes simples, au contraire, tout en présentant, entre eux, certaines différences, ne sont pas l'objet d'écarts aussi considérables.

S'il en est ainsi, dirons-nous, on doit, dans l'étude de la matière politique, apporter les mêmes distinctions. Le principe de l'inégalité entre les hommes ne saurait certainement avoir la même force, selon que l'on fait appel à leurs simples qualités de bon sens, ou que l'on s'adresse, au contraire, aux qualités les plus fines de leur intelligence.

Nous concevons très bien que le principe de l'inégalité dans le vote soit consacré, si l'on demande à l'électeur de se prononcer sur les questions politiques elles-mêmes. Pour l'étude de ces problèmes difficiles, une intelligence exercée l'emportera, c'est bien certain, sur un esprit peu éclairé et manquant d'expérience.

Mais, pour nous, qui nous rangeons pleinement à l'avis de M. Courcelle-Seneuil et qui, comme lui, ne voyons dans l'élection qu'un simple choix, il ne nous paraît pas nécessaire de faire appel à ces qualités subtiles de l'intelligence.

Nous ne demandons à l'électeur que des qualités beaucoup plus répandues et dont tous les citoyens, — que la nature n'a pas placés dans une situation inférieure, — peuvent vraisemblablement se prévaloir.

L'inégalité que crée le vote plural ne nous semble donc pas justifiée, en théorie du moins.

Nous verrons plus loin, dans quelle mesure nous sommes cependant d'avis de recourir, en pratique, à ce mode de suffrage.

§ 5. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU SYSTÈME DIT DU « DOUBLE VOTE ».

Comme son nom l'indique, le système du « double vote » est celui où certains électeurs bénéficient du privilège de voter deux fois.

Deux collèges, nommant distinctement leurs députés, étant établis, les électeurs entrant dans la composition de l'un d'eux, — le plus fermé, — exercent de plein droit leur suffrage, aussi, dans l'autre.

Ce système a fonctionné, en France, avec la loi électorale du 29 juin 1820, que le duc Decazes fit aboutir. Cette loi établissait deux sortes de collèges : les collèges d'arrondissement et les collèges de département. Elle fixait à 258, le nombre des collèges d'arrondissement. Avaient accès dans ces collèges, tous ceux qui, suivant les prescriptions de la loi de 1817, payaient un cens de 300 fr. Chaque collège d'arrondissement élisait un député.

Les collèges de département (art. 2 de la loi de 1820) comprenaient les électeurs, les plus imposés, jusqu'à concurrence du quart des électeurs du département. Ils nommaient 172 députés, pour la France entière, qui se joignaient aux 258 députés, nommés par les collèges d'arrondissement.

La loi s'appelait la loi « du double vote » parce que les électeurs, les plus imposés, votaient dans les deux collèges.

Avant de comparer ce système au vote plural, il faut remarquer que la composition des deux collèges était faite d'après un régime censitaire.

Au début de cette étude, nous avons déclaré que l'on pourrait très bien imaginer, aussi, un système de vote plural, greffé sur un suffrage censitaire. Mais nous avons voulu borner notre travail à l'examen du vote plural, appliqué à un suffrage universel.

Il est donc nécessaire de supposer, — pour mettre le système du double vote en parallèle avec le vote plural, — que ces deux modes de suffrage fonctionnent avec une base semblable; par conséquent, dans l'espèce, avec le suffrage universel.

Ainsi présenté, le double vote s'identifie, par exemple, avec le système qui fonctionne en Autriche. On sait, en effet, que dans ce pays, depuis la loi du 14 juin 1896, il existe une cinquième « *curie* », où les citoyens sont admis, en principe, quelles que soient leur fortune et leur condition sociale. Sauf certaines restric-

tions⁽¹⁾, on peut dire que le suffrage universel fonctionne en Autriche, où il a été établi comme une sorte de « rallonge » mise à l'ancien système.

Cette cinquième curie nomme 72 députés, qui s'ajoutent aux 353 députés anciens, élus par les quatre autres curies.

Le système autrichien se rapproche de la loi du « double vote » française de 1820, en ce que les électeurs des quatre curies anciennes, votent une fois dans leur curie propre, et une seconde fois, dans la cinquième curie, — où ils se mêlent ainsi avec les électeurs du cinquième collège (art. 17 de la deuxième loi du 14 juin 1896).

C'est donc ce système de double vote, combiné avec le suffrage universel, que nous allons rapprocher du vote plural.

Une première différence ressort d'abord de la définition même que nous avons donnée du vote plural. Si le double vote permet à l'électeur de bénéficier de la pluralité du suffrage, il l'oblige, dans tous les cas, à voter deux fois, à prendre part à deux élections, absolument distinctes, et à faire porter son suffrage sur des candidats différents.

Le vote plural, au contraire, attribue à l'électeur la

(1) Cours de droit constitutionnel de M. Chavegrin (1896-97). « Sont exclus de la cinquième curie, les individus qui, lors de l'élection ou dans l'année qui la précède, ont été à la charge de l'assistance publique, ou qui ont reçu des secours de l'État, du département ou de la commune (sauf certains secours, tels que : exemption des frais scolaires, secours d'organisations ouvrière, etc...).

pluralité des voix dans « un même vote », l'électeur ne votant qu'une seule fois.

De plus, dans le vote plural, les candidats à élire sont les mêmes pour tous ceux qui prennent part au vote. Il peut se faire que, pratiquement, il soit nécessaire de répartir les électeurs, à une ou plusieurs voix, dans différents bureaux, suivant leur catégorie; mais il n'en reste pas moins vrai qu'il n'y a toujours qu'un seul collège et une seule élection, portant sur les mêmes candidats (que le scrutin soit uninominal ou de liste, peu importe d'ailleurs). Les députés élus sont les mêmes pour tous les électeurs et la loi ne veille pas à assurer, elle-même, une représentation distincte à chaque catégorie de citoyens.

Dans le système du double vote, au contraire, la loi prend soin d'organiser, pour une certaine classe d'électeurs, une représentation spéciale. Ceci constitue donc, pour eux, une mesure de protection, une sorte de privilège que nous ne trouvons pas dans le système du vote plural. En effet, avec ce dernier mode de suffrage, tous les électeurs se trouvent confondus pour l'élection de représentants communs, et ceux-ci se rendent bien compte qu'ils sont les élus de la masse, dans son ensemble.

Il faudrait une très forte pluralité des voix, capable d'étouffer la volonté des électeurs n'ayant qu'une seule voix, pour qu'il n'en fût pas ainsi. Or, un vote plural semblable ne saurait avoir d'existence pratique.

SECTION II

Le vote plural en théorie.

Le vote plural, — conférant à certains électeurs le droit d'exprimer plusieurs suffrages dans un même vote, alors que la grande masse ne dispose que d'une seule voix, — apparaît avec un caractère d'inégalité qu'il convient d'examiner.

Nous ne pensons pas qu'un pareil système puisse être justifié, théoriquement, du moins. — Nous allons essayer, cependant, — en nous plaçant du côté de ses défenseurs, — d'en faire la justification théorique.

§ 1. — JUSTIFICATION THÉORIQUE DU VOTE PLURAL.

Et d'abord, il est bien certain que le vote plural est facile à défendre, pour ceux qui ne voient, dans l'électorat, qu'une simple « fonction ».

Pour ces auteurs, en effet, l'individu n'a d'autres droits que ceux auxquels l'État veut bien consentir; et, pour ce qui est du suffrage, ils le considèrent comme une « fonction », dont la nation peut investir qui bon lui semble. Les individus votent par une permission que la nation leur a donnée et qu'elle peut, d'ailleurs, leur retirer, puisque, seule, elle est « souveraine ». A plus forte raison, la nation peut-elle imposer à l'électorat les

limitations qui lui agréent, ou établir entre les électeurs, à l'aide du vote plural, une hiérarchie déterminée.

Les défenseurs du vote plural sont sur un trop bon terrain, avec la théorie de la « fonction », pour que nous insistions plus longtemps.

Nous allons essayer, maintenant, de justifier leur système, en nous plaçant au point de vue de la théorie intermédiaire, — que nous avons nous-même adoptée, — qui fait de l'électorat, à la fois, un « devoir » et un « droit ».

Le vote plural, n'étant que greffé, en quelque sorte, sur le suffrage universel, — l'individu, titulaire d'une fraction de souveraineté, ne peut pas prétendre qu'on l'écarte de la formation de la volonté collective, puisqu'il y concourt par son vote. Il ne peut se plaindre, seulement, que du régime de faveur que constitue, au profit de certains électeurs, et à son détriment, la pluralité des voix. Pourquoi, dira-t-il, restreindre ainsi, indirectement, la puissance de mon vote? Tous les citoyens ne sont-ils pas intéressés, au même titre, à la bonne gestion des affaires publiques?

A cette question, les défenseurs du vote plural répondent en se plaçant sur le terrain des faits. Ils reconnaissent comme fondées, en théorie du moins, les revendications que nous venons de formuler. Oui, disent-ils, tous les citoyens doivent être appelés à prendre part à la formation de la volonté collective, et c'est dans ce but, que nous instituons le suffrage universel. — Voilà donc la part qu'ils font à l'égalité de « droit » devant le suffrage.

Mais ils s'empressent d'ajouter que, pratiquement, tous les citoyens ne sont pas capables de concourir, avec la même compétence, à la formation de cette volonté collective.

Pour obtenir un vote très judicieux, il faut faire appel à des qualités nombreuses que tous les électeurs sont loin de posséder, au même degré.

Il convient donc de remédier à l'état d'infériorité, dans lequel est placée la masse, en rendant plus forte l'action des électeurs qui possèdent une compétence électorale plus étendue.

La direction d'une famille rend son chef bien plus soucieux de l'avenir, et lui donne des qualités de prudence et de pondération très utiles, pour éclairer son choix dans l'élection.

L'habitude des affaires, de la vie commerciale ou industrielle est, aussi, de nature à donner à l'homme une certaine expérience, fort précieuse pour bien choisir ses représentants.

L'instruction, le développement des idées intellectuelles sont, également, des facteurs pouvant contribuer à la bonne exécution de la mission de l'électeur.

Tous les citoyens étant appelés à posséder ces qualités diverses, les défenseurs du vote plural déclarent que les différences qu'ils établissent entre les électeurs ne constituent pas, à proprement parler, un régime d'inégalité; — chaque individu étant titulaire du droit de vote, et pouvant, de lui-même, arriver ainsi à rendre son choix plus judicieux et à obtenir la pluralité des voix.

Le vote plural apparaît alors comme un stimulant au progrès. Les électeurs mettront un certain amour-propre à accroître leur puissance électorale. Ils s'intéresseront d'autant plus aux affaires politiques, qu'ils auront l'espoir de pouvoir y participer, un jour, avec une influence plus considérable.

§ 2. — RÉFUTATION THÉORIQUE DU VOTE PLURAL.

La réfutation du vote plural est évidemment chose simple pour ceux qui soutiennent que l'électorat est un droit. Pour eux, en effet, les individus, dont la réunion forme la nation, ont une part de souveraineté. Cette personnalité collective, la nation, est souveraine aussi. Mais la souveraineté qu'elle possède, n'est faite que de la somme des souverainetés individuelles. Or, chaque individu est titulaire, au même degré, de cette puissance souveraine, et la formation de la volonté générale nécessite le concours de tous les membres qui composent la nation. Si un seul faisait défaut, la souveraineté nationale serait faussée, comme l'opération arithmétique, dans laquelle on omet un chiffre.

Les citoyens ont donc le droit de participer chacun, et au même titre, à la formation du pouvoir politique.

Avec une pareille conception, on ne saurait admettre le régime d'inégalité, créé par le vote plural. La théorie de Rousseau, reproduite plus tard à l'Assemblée nationale et à la Convention, consacre l'égalité de « droit » devant

le suffrage, et se concilie difficilement avec l'inégalité de fait que le vote plural consacre.

En se plaçant au point de vue opposé, c'est-à-dire en admettant que l'électorat est une simple « fonction », le vote plural apparaît comme une institution tout à fait légitime. L'État ayant tous les pouvoirs, il ne peut être question, pour l'individu, que des droits auxquels l'État, seul souverain, a bien voulu consentir. Aussi l'individu, ne pouvant invoquer un « droit » primordial, est obligé de subir toutes les limitations que l'État apporte à l'électorat, et, à plus forte raison, de supporter le régime d'inégalité créé par le vote plural.

Cependant, même avec la théorie de la « fonction » qui semble très favorable à l'adoption du vote plural, certains auteurs n'en demeurent pas moins sceptiques sur le fondement théorique d'un pareil système. M. Esmein⁽¹⁾ déclare que le vote plural ne lui paraît pas incompatible, logiquement, avec la théorie qui fait de l'électorat une « fonction », à condition, toutefois, que la pluralité des voix ne repose pas sur le cens, la fortune, mais seulement sur des qualités que tout citoyen puisse sûrement acquérir.

Malgré cela, ajoute M. Esmein, quelques pages plus loin⁽²⁾, le vote plural contient sûrement une contradiction logique : « Si l'on augmente le droit, le pouvoir électoral des citoyens les plus capables, c'est, en réalité, pour corriger l'incapacité des autres : mais, s'il en est ainsi, on

(1) Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 198.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 220.

aurait dû logiquement refuser tout droit électoral à ces derniers. En les admettant au suffrage, la loi reconnaît, en eux, une capacité suffisante ; pourquoi, alors, donner à d'autres, dans l'exercice de la même fonction, une autorité supérieure ? »

Il serait bien difficile de nier l'existence de cette contradiction logique. On peut dire, cependant, que la reconnaissance d'une capacité électorale « supérieure » au profit de certains, n'empêche pas, pour cela, l'existence d'une capacité électorale « suffisante » chez la masse des électeurs.

Quoi qu'il en soit, nous avons déjà déclaré combien nous paraissait exagérée, la théorie qui fait de l'élection autre chose qu'un simple choix, et qui demande, en conséquence, à l'électeur une compétence, toute spéciale, sur les questions politiques, elles-mêmes.

Pour nous, la véritable réfutation théorique du vote plural est donc dans cette notion inexacte du rôle de l'électeur.

Le régime d'inégalité que ce système consacre, n'est que le résultat de cette conception erronée. Si l'on admet, avec M. Courcelle-Seneuil, que le fait d'élire se borne à un simple choix sur les personnes, on devra reconnaître que tous les électeurs pourront être placés sur un pied d'égalité. Et le système de hiérarchie, organisé par le vote plural, n'a plus alors de fondement théorique.

SECTION III

Le vote plural en pratique.

§ 1. — JUSTIFICATION PRATIQUE DU VOTE PLURAL.

Le vote plural ne nous paraissant pas avoir de justification théorique, nous allons nous demander, maintenant, quels peuvent être les résultats pratiques de son adoption.

Nous établirons, ainsi, la mesure dans laquelle nous pensons que ce système peut intervenir d'une manière utile. Il faut reconnaître, en effet, que souvent des organisations, dépourvues de toute base théorique, n'en fonctionnent pas moins bien, pour cela.

Il convient donc, en toutes matières, et surtout dans les questions politiques, de tenir compte des faits, en abandonnant les solutions trop étroites auxquelles la raison, toute seule, pourrait conduire.

Ainsi, une première question se pose pour nous, qui avons condamné le régime d'inégalité, engendré par le vote plural : les électeurs, — théoriquement capables de bien voter, puisque nous leur demandons, non pas de la science, mais seulement du bon sens, — sont-ils en fait, et toujours, en mesure d'exercer convenablement leur choix ?

Ici, nous sortons du domaine de la théorie pure, pour

entrer dans celui de la réalité; et la question que nous avons à résoudre, est celle-ci : n'y a-t-il pas des raisons matérielles qui ne permettent pas à l'électeur de bien voter, — c'est-à-dire de faire utilement usage de son bon sens?

Nous occupant d'un système de vote plural combiné avec le suffrage universel, nous ne pouvons répondre à la question que nous venons de poser, qu'en nous plaçant sur le terrain du suffrage universel lui-même, et en envisageant la situation de l'électeur dans les diverses phases de l'évolution de ce mode de suffrage.

Il y a, en quelque sorte, un côté historique du suffrage universel qu'il convient de ne pas négliger. Il est de nature à nous faire connaître l'état moral et intellectuel de l'électeur, et, par conséquent, à nous influencer pour l'adoption ou le rejet du vote plural.

Quelle est donc la situation morale et intellectuelle de l'électeur, au moment de l'adoption du suffrage universel?

Nous ne parlons, bien entendu, que de l'électeur nouveau, de celui que le suffrage universel a appelé à l'exercice du droit de vote, de celui qui était tenu à l'écart dans le régime antérieur de suffrage restreint.

Cet électeur est-il capable de faire appel aux qualités de son simple bon sens, pour le choix de ses représentants? Est-il en possession du calme et du sang-froid nécessaires pour bien exercer le droit de vote; peut-on dire que son honorabilité est à l'abri de toute pression ou de toute tentative de corruption?

Avec une réponse affirmative, il n'est pas douteux que l'adoption du vote plural apparaîtrait comme parfaitement inutile et injuste. Les citoyens nouveaux que l'introduction du suffrage universel appelle à l'électorat, remplissant les conditions nécessaires pour le bon exercice du droit de vote, il est parfaitement superflu de recourir à un système dont le but est d'atténuer les effets du pouvoir qu'on leur a confié, puisqu'ils l'exercent convenablement.

Mais, en pratique, si on envisage la situation des électeurs nouveaux, au moment où on leur confère l'électorat, on s'aperçoit qu'elle est loin d'être aussi rassurante.

Le citoyen ne passe pas, en effet, brusquement de l'état d'incapacité complète, à l'état de puissance absolue, sans que le trouble et l'affolement ne s'emparent de lui. L'éclatante lumière du soleil, succédant à l'obscurité complète, n'est-elle pas faite pour étourdir ?

Le citoyen, nouvellement élevé à la dignité d'électeur, voudra user tout de suite, de la façon la plus absolue, de son pouvoir. Enorgueilli par sa conquête, confiant dans sa force, son premier acte ne sera-t-il pas de jeter un défi au passé ? Un besoin de réaction contre les anciens titulaires de la puissance politique se fera naturellement sentir. Et il est à redouter, pour la prospérité de la nation, que ce premier mouvement d'émancipation, commandé par la haine, n'aboutisse aux pires désordres.

Aussi l'institution du vote plural, à l'origine du suffrage universel, et comme tempérament de ce premier écueil, nous paraît parfaitement légitime.

Il existe encore un danger, diamétralement opposé à celui que nous venons de présenter, et contre lequel l'institution du vote plural, lors de l'établissement du suffrage universel, peut avoir de très heureux effets.

Nous avons montré, tout à l'heure, des électeurs, nouvellement investis, et faisant un mauvais usage de leur bulletin de vote, par une sorte de besoin de réaction contre le régime de suffrage restreint antérieur.

Nous allons supposer maintenant que, loin de faire appel à la violence, les électeurs, nouvellement investis, se montrent trop dociles à l'égard des anciens titulaires du pouvoir politique, sous le régime censitaire.

Les électeurs nouveaux, supposerons-nous, n'ayant pas encore parfaitement conscience de leur « droit » électoral, ne s'affranchiront pas de la tutelle de leurs anciens maîtres. Ils subiront la pression de ces derniers, ou se laisseront facilement corrompre, moyennant un vil prix.

Tous ceux, en effet, qui se tenaient à l'écart des questions politiques, ne verront que d'un œil indifférent, la conquête du droit de suffrage. Il leur faudra un certain temps pour comprendre la valeur de « l'arme » nouvelle, mise entre leurs mains. Et, durant cet intervalle, il sera encore facile aux classes que le régime censitaire antérieur favorisait, d'établir leur suprématie politique, en achetant les voix de ces électeurs non initiés, et dont l'affranchissement complet ne peut être obtenu que d'une manière insensible.

On voit ainsi que l'influence de la classe riche peut se

faire sentir, pendant quelque temps encore, malgré l'extension du suffrage.

Si donc, on veut que le suffrage universel produise, tout de suite, une réaction contre le régime censitaire qui l'a précédé, il faut recourir à un procédé électoral, de nature à limiter l'influence de cette masse d'électeurs non éclairés.

Par un vote plural fondé, non pas sur la richesse, mais sur la situation sociale, l'instruction, ou sur la situation de famille, — on aura un moyen de tempérer les effets de ces votes d'électeurs achetés ou asservis.

La représentation nationale aura, de cette façon, un sens plus exact que si, avec un suffrage universel « pur et simple », elle était restée l'œuvre exclusive, en dernière analyse, de l'oligarchie des citoyens riches.

Telle est donc, à notre point de vue, la part de légitimité, — appuyée sur des raisons pratiques, — que nous faisons au vote plural.

Nous lui avons refusé un fondement théorique. Mais nous reconnaissons qu'en pratique, — du moins lors de l'établissement du suffrage universel, — il peut produire d'heureux résultats.

Nous le considérons comme un auxiliaire de « fait », auquel il peut être utile de recourir, mais, bien entendu, d'une façon provisoire. Car il est évident que les dangers, que nous avons signalés, n'existant plus, et les électeurs de toutes catégories pouvant voter, avec sang-froid et indépendance, — le vote plural ne répond plus à aucun besoin.

Son adoption comme son maintien, n'est donc, à notre avis, qu'une pure question de circonstances.

§ 2. — CRITIQUES, D'ORDRE PRATIQUE,
ADRESSÉES AU VOTE PLURAL.

Un premier reproche peut être fait au système du vote plural, celui de sa trop grande complexité. Le suffrage universel « pur et simple » est un système facile, tant pour le mode de votation, que pour le contrôle des opérations électorales. Avec le vote plural, au contraire, il se produit nécessairement une division des électeurs par catégories, qui peut amener des confusions, des erreurs ou des fraudes.

Il convient donc d'avoir recours soit à une convocation des divers électeurs dans des bureaux différents, soit à l'emploi de bulletins spéciaux pour chaque catégorie. De pareils moyens sont de nature à compliquer la marche des opérations électorales.

Il ne faudrait pas cependant exagérer la portée de cette critique. Les mesures à prendre pour éviter les contestations et prévenir les abus que l'application du vote plural pourrait entraîner, ne sont pas d'une difficulté telle que l'on doive renoncer à leur emploi. D'ailleurs, dans la société comme dans la nature, les organismes complexes ne sont-ils point toujours les plus perfectionnés?

Une autre critique, d'un très grand poids, celle-ci, vise les difficultés que soulève la détermination des

bases de la pluralité des voix. Y aura-t-il une seule ou plusieurs causes de l'extension des pouvoirs de l'électeur, et quelles seront-elles? Entre les divers criteriums de l'aptitude électorale, un choix minutieux doit être fait, car l'introduction d'un criterium inexact, comme aussi l'absence d'un criterium parfaitement juste, pourrait modifier singulièrement la valeur du système.

De plus, entre ces diverses causes de la pluralité des voix, il existe des différences nombreuses. Elles ne pourront donc pas être placées, toutes, sur le même plan. Le père de famille, l'homme instruit, l'homme riche ou d'une certaine position sociale, ne sont certainement pas, au point de vue de la compétence électorale, sur un pied d'égalité.

Dans chaque catégorie d'électeurs, même, ne convient-il pas d'établir des distinctions? On est ainsi nécessairement conduit à l'adoption de nombreux coefficients de la puissance électorale. Et c'est là que réside le danger du système. « Suivant que l'on veut obtenir tel ou tel effet politique, on hausse ou l'on baisse la mire, mais c'est toujours l'effet le plus prochain, l'effet immédiat que l'on vise ».

Aussi, dit-on, le vote plural n'est pas, à proprement parler, un système, mais une simple « combinaison »,

Cette combinaison poursuit un but prochain, immédiat, égoïste. « C'est un coup de partie ou une manœuvre de parti ».

Or, toute combinaison porte, en elle-même, sa condamnation, et ce que l'arbitraire a fait, l'arbitraire est, à

tout instant, maître de le détruire. Le vote plural prête à trop de calculs : « or la moins soupçonneuse prudence conseille de faire dépendre, aussi peu que possible, des calculs des hommes d'État, — puisque eux-mêmes dépendent des partis, — l'équilibre politique de l'État ⁽¹⁾ ».

Tel est donc le danger d'un système de vote plural qui aurait la prétention de correspondre, d'une manière parfaite, aux degrés de compétence des diverses classes d'électeurs. En visant une perfection aussi élevée, on a raison de dire que le système n'est plus qu'une pure « combinaison », et devient l'objet des calculs qui poursuivent un but égoïste.

Mais ne peut-on pas concevoir une pluralité des voix

(1) Charles Benoist, *op. cit.*, p. 114, et *suprà* : « Voyez à quels soubresauts, à quels bouleversements l'État se verra exposé ! Si, même de bonne foi et dans des vues plus généreuses que l'intérêt actuel du parti, considérant que la stabilité, la conservation de ce qui est, est le premier besoin de la société et son premier devoir à lui, un gouvernement règle l'échelle du vote plural de telle manière que les éléments conservateurs tiennent les autres en échec et règnent, il peut se faire que demain, à son tour, un gouvernement plus hardi, ou plus inquiet du mal qui travaille les peuples, pense que la société a plus besoin de mouvement que de repos et que son devoir à lui est de corriger plus que de conserver : avec la même bonne foi, dans des vues non moins généreuses, il réglera l'échelle du vote plural de telle manière que les éléments progressistes ou transformistes ne soient plus comprimés, et l'emportent.

Conservateur ou progressiste, selon les heures et les hommes, l'État construit sur le suffrage plural, en recevra donc une empreinte de partialité et comme de « finalité » électorale. Il semblera n'avoir pour objectif que de faire prédominer tels éléments sociaux sur tels autres et telle classe d'électeurs sur telle autre classe, ce qui, — faut-il le redire ? — est l'opposé de la solution cherchée : ordonner le suffrage de façon à maintenir en paix et en équilibre, dans l'État, tous les éléments sociaux et toutes les classes de citoyens ».

dont les bases plus simples, assurerait au système une stabilité plus grande?

Le but du vote plural, on le sait, est de rétablir entre les éléments sociaux et les classes de citoyens, l'équilibre rompu, au bénéfice du nombre, par le suffrage universel. C'est donc seulement contre la puissance du nombre qu'une pluralité, bien construite, doit être dirigée. Deux camps sont en présence, de force numérique inégale. C'est par la valeur des armes que l'égalité peut être rétablie. Il convient de donner au plus faible, un armement supérieur. Mais cette distribution doit être guidée, avant tout, par la considération de la puissance du camp adverse, et la répartition « individuelle » des armes ne doit être placée qu'au second plan.

Le problème se résout donc dans l'attribution d'une situation privilégiée, faite à une minorité, pour qu'elle n'ait pas à subir le joug d'une majorité. Le but poursuivi se rapproche ainsi de celui vers lequel tend le système de la représentation proportionnelle.

Mais comment limiter la puissance du nombre, sans pour cela l'anéantir? Dans quelle mesure peut-on grossir, à l'aide de la pluralité des voix, les pouvoirs de la minorité qu'on veut défendre?

L'adoption d'un vote plural, trop atténué, serait sans résultats vis-à-vis de la puissance du nombre. D'un autre côté, une pluralité, trop accentuée, porterait atteinte au principe de l'Universalité du suffrage, en étouffant les voix de la masse.

La difficulté réside, on le voit, dans la fixation du total des voix plurales, plutôt que dans leur répartition entre les diverses catégories d'électeurs. Celle-ci est, à notre point de vue, la partie accessoire de ce problème principal : la détermination de la puissance électorale « globale » de la minorité, vis-à-vis de la force numérique de la masse.

Or, en fait, la solution de ce problème peut paraître tellement difficile, qu'elle entraîne l'abandon du système.

Comment établir la ligne de démarcation entre ces électeurs dont on redoute le vote et ceux dont on veut, au contraire, majorer la puissance électorale?

Comme nous venons de le montrer, il faut, pour s'en tenir strictement au but poursuivi par le vote plural, connaître exactement l'étendue de cette masse des électeurs dont on craint l'action néfaste. Ce n'est qu'après cette détermination première, que la question de la pluralité des voix, — tant pour son importance globale, que pour sa répartition individuelle, — pourra être examinée.

Mais cette façon d'envisager l'institution du vote plural, tout en précisant le problème, ne supprime pas les difficultés de sa solution.

La question d'équilibre entre les pouvoirs de la majorité « numérique » et ceux de la minorité « éclairée », reste entière. Et, comme nous l'avons déjà déclaré, la difficulté est considérable, de trouver une juste mesure, pour l'établissement de la pluralité des voix.

SECTION IV

**Le vote plural « majoritaire » et le vote plural
« proportionnel ».**

Nous sommes arrivés à la constatation de la difficulté pratique de pouvoir exactement déterminer la ligne de démarcation entre les électeurs dont on redoute le vote et ceux dont on veut, au contraire, majorer la puissance électorale, en leur attribuant la pluralité du suffrage.

Où s'arrête la zone des électeurs dangereux? Autant de partis politiques, autant de réponses à cette question.

La conséquence, toute naturelle, est que le vote plural ne peut pas prétendre constituer « à lui seul » un contre-poids précis et invariable de la puissance du nombre, consacrée par le suffrage universel.

Le défaut de précision, dans la fixation de la pluralité, condamne le vote plural, abandonné à lui-même, à n'être qu'un système inefficace ou bien inadmissible.

Nous allons nous demander si, avec l'aide de la représentation proportionnelle, ces mêmes difficultés subsistent pour l'accomplissement du but que poursuit le vote plural.

Dans l'examen de cette question, nous appellerons vote plural « proportionnel », celui qui se combine avec le système de la représentation proportionnelle, et vote plural « majoritaire », celui qui, sans autre auxiliaire, vise à tempérer, cependant, les votes de la masse.

Nous venons de dire que le vote plural, abandonné à

lui-même, c'est-à-dire le vote plural « majoritaire », était condamné à n'être qu'un système inefficace ou bien inadmissible. De deux choses l'une, en effet : ou bien on n'accordera aux classes possédantes et cultivées qu'une pluralité insignifiante, — et elles seront alors submergées par le nombre qui, formant la majorité, aura tous les députés ; ou bien on constituera, au profit des citoyens privilégiés, une majorité artificielle, à l'aide d'une pluralité des voix, tout à fait exorbitante. Les électeurs n'ayant qu'une voix ne seront, ainsi, électeurs que « pour la forme » et le suffrage sera censitaire, en fait. Or, nous n'oublions pas que le vote plural, en se greffant sur le suffrage universel, n'a pas pour but d'étouffer l'action de la masse, mais simplement de la tempérer.

Le vote plural « majoritaire » est donc, on le voit, ou inefficace, ou inadmissible.

En sera-t-il de même, si le vote plural s'adjoint le concours de la représentation proportionnelle ⁽¹⁾ ?

Il convient d'abord de rappeler que le but du système de la R. P. est de combattre l'injustice et la fausseté du système de la majorité pure et simple ⁽²⁾. Avec ce

(1) Nous désignerons la représentation proportionnelle par les lettres R. P., comme le font, d'ailleurs, les Belges dans la discussion de leur loi électorale.

(2) Charles Benoist, *op. cit.*, p. 119. « Eh quoi ! la moitié des voix, plus une, donne tout ; et la moitié moins une n'est rien.... ainsi, la moitié des Français, plus un, vit seule de la vie civique ; le reste est comme s'il n'était pas ; est, en fait, frappé de mort civique ; la moitié, plus un, est libre et, si l'on veut, « souveraine » ; l'autre moitié est servie, attachée à l'urne comme jadis à la glèbe... ».

dernier système, en effet, de très grosses minorités, et parfois la majorité même du pays, ne sont point représentées ou ne le sont que d'une manière tout à fait défectueuse. « La politique sera bonne, disent les partisans de la R. P., quant tout groupe d'électeurs de quelque importance numérique sera représenté, et le sera en raison directe de cette importance. Déterminer arithmétiquement le rapport de la force numérique à la puissance politique, restaurer la proportion entre représentants et représentés : voilà la fin, et de là le nom de la représentation proportionnelle ».

Nous avons vu que le vote plural se proposait de rétablir, entre les éléments sociaux et les classes de citoyens, l'équilibre rompu, au bénéfice du « nombre », par le suffrage universel. Ce but se trouve donc être le même que celui que poursuit la R. P.

Dans les deux systèmes, c'est contre la force du nombre que l'on veut réagir, parce qu'on redoute l'oppression de la minorité par la majorité.

Cependant il faut remarquer entre les deux systèmes une différence importante : tandis que le système de la R. P. fait abstraction complète de la qualité de l'électeur, de la valeur de son vote et place, à ce point de vue, toutes les minorités, — quelle qu'en soit la composition, — sur le même plan, le système du vote plural, au contraire, s'intéresse spécialement à une minorité d'électeurs bien déterminée. Il tient compte de la valeur des votes et se fonde sur elle, pour rétablir, au profit d'une « cer-

taine » minorité, — constituée par une catégorie bien déterminée d'électeurs, — l'équilibre que la force du nombre a rompu.

Le vote plural, en s'appliquant ainsi à la protection de certains votes, — ceux des électeurs de la classe éclairée et possédante, — encourt le reproche de consacrer le principe de l'inégalité de valeur entre les hommes. Nous avons déjà montré, au cours de cette étude, la portée de cette critique (1). Nous avons combattu cette idée de l'inégalité de valeur, au point de vue politique, existant entre les hommes. Nous nous sommes rangés à l'avis de M. Courcelle-Seneuil qui ne voit, dans l'élection, qu'un simple choix, pour l'exécution duquel, les qualités subtiles de l'intelligence ne sont pas nécessaires. Nous pensons, comme lui, que tous les citoyens peuvent se prévaloir des qualités ordinaires et répandues, qui suffisent à l'électeur, pour bien exercer son choix.

Malgré ce reproche, — d'ordre théorique, — fait au vote plural, de consacrer injustement un régime d'inégalité, nous avons montré le côté « pratique » bienfaisant de ce système, et nous nous sommes déclarés partisans de son adoption, lors de l'établissement du suffrage universel.

La R. P. ne s'occupant pas de la qualité de l'électeur et étendant sa protection à tous les citoyens quels qu'ils soient, — s'ils font partie de la minorité, — ne mérite pas

(1) Voir *suprà*, page 49 et suiv.

le reproche adressé au vote plural, de consacrer une théorie d'inégalité ⁽¹⁾.

Toutes les minorités, quels qu'en soient les membres, sont appelées à recueillir les bons effets de la R. P. Celle-ci est donc, — en principe du moins, — un système plus large que le vote plural.

En fait, les minorités que ces deux systèmes électoraux ont pour but de protéger, se confondent le plus souvent. Tout comme le vote plural, la R. P. profite à la minorité constituée par la classe éclairée et possédante.

Dans un récent et très remarquable ouvrage sur la « Démocratie et l'élection proportionnelle », notre ami M. Nicolas Saripolos, montre que le suffrage universel « majoritaire » est presque toujours fatal aux partis modérés. Tôt ou tard, le suffrage universel « majoritaire » aboutit à la domination, presque absolue, des classes extrêmes ⁽²⁾, des grands propriétaires fonciers dans les

(1) Dans une très intéressante étude sur *le fondement juridique de l'élection proportionnelle* (Paris, 1899, Fontemoing, édit.), notre ami M. A. Mestre, professeur à la Faculté de droit de Lille, s'exprime ainsi : « L'élection proportionnelle qui assure « l'égalité d'après le nombre », et chez tous « l'alternative du commandement et de l'obéissance », apparaît comme le moyen le plus efficace de réaliser les principes mêmes des démocraties, appropriés à la forme représentative, de régler d'une façon rationnelle le fonctionnement de l'organe électoral sous cette forme de gouvernement » (p. 19).

(2) Nicolas Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle* (Paris, 1899, Rousseau, édit., 2 vol.). — « Les coalitions électorales aboutissent toujours, peut-on dire, à la prédominance des partis extrêmes au détriment des partis modérés. La raison de ce fait est dans cette vérité psychologique que la violence, aveuglant les partis extrêmes sur tout ce qui n'est pas leur but commun, la destruction de l'ordre établi, les rapproche

campagnes de certains pays, et surtout des ouvriers et des « propriétaires » dans les villes. La classe moyenne finit, tôt ou tard, par être complètement exclue de toute espèce d'action électorale efficace. Stuart-Mill, à la Chambre des communes, le 29 mai 1867, émettait cette idée que la R. P. seule, pourrait assurer une certaine représentation aux classes cultivées ou possédantes ⁽¹⁾.

M. Beernaert, un an à peine après la révision constitutionnelle qui introduisit le suffrage universel « plural », présentait un projet de loi, organisant la R. P. Il se fondait sur cette considération que le nouveau régime démocratique de la Belgique « avait besoin, plus qu'aucun autre, d'être protégé contre les entraînements et les exagérations ». « Il est important, à ce point de vue, ajoutait le cabinet belge, de conserver aux classes moyennes et aux opinions moyennes la liberté de leurs voies traditionnelles, en les mettant à l'abri des tentations qu'inspire parfois le découragement ».

La classe moyenne qui constitue la force de la démocratie, dans les grands centres industriels surtout, n'est nullement représentée. Et cependant, dit M. Saripolos, nul n'a mieux montré qu'Aristote l'importance politique de la classe moyenne. « Il est évident que l'association politique, la meilleure de toutes, est celle qui est gouver-

dans la lutte négative commune ; la modération, au contraire, empêche les partis conservateurs de se réunir, parce qu'elle permet de penser à leurs points de division. » (Voir t. I, p. 453).

(1) N. Saripolos, *op. cit.* (t. I, p. 456).

née par les classes moyennes..... Les deux classes extrêmes sont également dangereuses pour l'État..... Les uns ont de l'envie, les autres ont du mépris..... La jalousie envieuse, aussi bien que la vanité méprisante, sont bien loin de l'amitié et de la bienveillance qui constituent le fondement de la société⁽¹⁾ ».

La classe moyenne est la meilleure de toutes; cela paraît « évident » à Aristote, étant donné qu'elle est conservatrice et ennemie des troubles et des révolutions.

L'élection proportionnelle permet, nous venons de le voir, à la minorité, constituée par cette classe moyenne, d'avoir sa part légitime de représentation. Elle oppose ainsi un obstacle puissant aux excès de la loi du nombre, et assure un gouvernement plus pondéré et plus stable. Le système proportionnel, disait Émile de Girardin, « réunit les deux avantages de la monarchie et de la démocratie, car il concilie la stabilité avec la mobilité ⁽²⁾ ».

Il est ainsi suffisamment démontré qu'en fait, les minorités que le vote plural et la R. P. veulent protéger contre la loi du nombre, se confondent.

Aussi, la combinaison des deux systèmes ne peut qu'augmenter leurs chances de succès. Nous avons d'ailleurs montré que le vote plural, à lui seul, était incapa-

(1) *Politique*, liv. 4, ch. IX, §§ 4, 6, 8 (citations faites par M. Saripolos, *op. cit.*, p. 457).

(2) E. de Girardin. « *La politique universelle* », 3^e édit. Paris, 1855, p. 66 (citation faite par M. Saripolos, t. 2, p. 165).

ble d'atteindre le résultat cherché. Le secours de la R. P. lui est donc nécessaire.

Le vote plural « proportionnel » assure aux classes possédantes et cultivées l'influence exacte qu'on veut leur donner, en même temps qu'il permet au « nombre » d'avoir des représentants, proportionnellement à son importance (1).

Un vote plural « majoritaire », dont la pluralité serait trop accentuée, aurait pour effet, nous l'avons vu, d'étouffer complètement les suffrages de la masse : l'universalité du vote ne serait qu'un trompe-l'œil et, en réalité, on se trouverait en présence d'un véritable suffrage restreint.

Avec une pluralité insuffisante, les électeurs, dont on veut augmenter la puissance, sont condamnés à l'oppression de la majorité numérique. Ils ne sont pas représentés.

Au contraire, le secours de la R. P., assurant une représentation certaine à tous les électeurs, on est sûr, avec le vote plural proportionnel, que les électeurs, bénéficiant de la pluralité, ne seront pas écartés. Ils seront représentés, et c'est là le résultat de l'élection proportionnelle.

Mais quelle sera maintenant cette représentation ? Ce sera précisément celle que l'on attend de la pluralité dont on a voulu doter ces électeurs. C'est-à-dire une représentation supérieure à celle que l'élection proportionnelle, à elle seule, leur donnerait. Ces électeurs favorisés auront

(1) M. Saripolos, *op. cit.*, t. 2, p. 352.

d'abord, en effet, — comme tous les autres électeurs, — un nombre de représentants proportionnel à leur nombre.

Mais là ne s'arrêtera pas leur représentation : leur nombre réel étant artificiellement grossi par le fait de la pluralité des voix, leur représentation n'est pas seulement proportionnelle à leur quantité numérique, en tant qu'électeurs, mais bien à la quantité numérique de leurs voix plures. C'est là le résultat cherché par le vote plural : créer une situation supérieure, au profit de certains électeurs privilégiés, vis-à-vis de la masse.

Et malgré cette part de favoritisme, le gros des électeurs n'en reste pas moins certain d'avoir sa part légitime de représentation. Il n'est donc pas écarté et n'est pas en droit de se plaindre, comme il pourrait le faire avec un vote plural « majoritaire », d'une pluralité trop forte.

Ainsi, le vote plural « proportionnel » qui atteint le but poursuivi, tout en respectant le droit de chacun, nous semble devoir être préféré au vote plural « majoritaire ».

CHAPITRE IV

DES ÉLECTEURS AUXQUELS LA PLURALITÉ DES VOIX SERA CONFÉRÉE

Nous avons jusqu'ici parlé de la pluralité des voix, sans préciser la façon dont on peut l'établir. Nous avons supposé ce problème résolu. Cependant, comme il soulève des divergences d'opinion nombreuses, il convient de ne pas en négliger l'examen.

Le titre, à raison duquel un électeur possède deux, trois ou plusieurs voix, a été appelé le « coefficient électoral ». Or, plusieurs coefficients électoraux sont proposés et il est bon de se demander quels sont ceux qui, individuellement, ou en se combinant, répondent le mieux au but que le vote plural poursuit.

Dans l'étude de cette question, il faut se reporter, avant tout, aux principes qui dominent le système, tel que nous l'avons présenté. Il ne faut pas oublier, en effet, que le vote plural, en se greffant sur le suffrage universel, ne doit apparaître que comme l'auxiliaire de ce dernier. Il ne doit pas chercher à anéantir les effets de l'universalité du

suffrage et son rôle doit se limiter à une simple action modératrice dans l'application de ce principe.

Le vote plural ne doit pas être un obstacle, mais un simple frein. Aussi, toutes les idées qui président à l'établissement du suffrage universel doivent faire sentir leur action dans la détermination des « coefficients électoraux ». Il faut que le choix de ces derniers repose le plus possible sur des bases démocratiques, c'est-à-dire facilement accessibles, ouvertes à tous.

Lorsque nous nous sommes demandés, au début de cette étude, quelle était la nature de l'électorat, nous nous sommes prononcés pour une théorie qui en fait, à la fois, un « droit » et une « fonction » : un droit, dont le fondement se trouve dans le principe de la souveraineté nationale, un devoir, dont la sauvegarde des intérêts généraux et d'ordre public constitue l'objet. — Nous avons même ajouté que l'idée de devoir semblait se superposer à l'idée de droit.

Dans tous les cas, nous n'avons pas hésité à reconnaître, pour l'État, le droit de légiférer sur les conditions de l'électorat. Mais, dans l'exercice de ce pouvoir, l'État ne devant avoir qu'un objectif : la satisfaction de l'intérêt général.

Nous avons montré, d'ailleurs, que les conditions de temps et de milieu se modifiant sans cesse, l'intérêt général subissait une évolution dont le législateur devait tenir compte dans l'organisation du suffrage.

La possibilité d'établir le vote plural n'est donc pas

douteuse. Mais le législateur doit avoir l'intérêt général comme seul guide, dans la détermination des « coefficients électoraux ».

Le vote plural n'est pas institué, en effet, pour favoriser en dernière analyse, telle ou telle classe de citoyens. Non ; sa mission est plus élevée ; et la part plus large qu'il fait à certains électeurs, n'est, en réalité, qu'un « moyen ».

La « fin » poursuivie, c'est : une application meilleure du suffrage universel, dans l'intérêt de « tous ».

Il faut donc exclure des coefficients électoraux ceux que posséderait, seule, une oligarchie de citoyens. Les bases de la pluralité doivent revêtir un caractère démocratique, en étant accessibles à « tous ».

Une pareille conception des coefficients électoraux correspond, d'ailleurs, fort bien à la notion du vote, telle que nous l'avons admise. L'élection n'étant qu'un simple choix, portant sur les « personnes » et non sur les « questions », il n'est pas nécessaire, pour bien voter, de faire appel aux qualités subtiles de l'intelligence. L'électeur n'a besoin que de qualités beaucoup moins rares et dont tous peuvent, à un certain degré, se prévaloir.

Mais ces qualités, plus ordinaires, n'en sont pas moins susceptibles d'une graduation. Quelle en sera l'échelle ? Ce sera une échelle dont les degrés, eux-mêmes, seront établis d'une manière large. Tous les citoyens doivent être appelés à pouvoir en franchir les échelons.

Le fait de pouvoir accomplir une chose d'une manière

« convenable » implique la possibilité de la faire, un jour, « très bien ».

« Tous » peuvent donc prétendre à la pluralité du suffrage et les coefficients électoraux doivent avoir un caractère large et démocratique.

Il devient, ainsi, bien difficile de crier à l'inégalité, lorsque la plénitude de la capacité politique est vraiment accessible à tous les hommes vertueux et laborieux ⁽¹⁾.

Nous venons d'exposer les caractères que doivent, à notre point de vue, revêtir les coefficients électoraux, dans un vote plural conforme aux principes qui l'ont fait admettre.

Il convient maintenant de parcourir la liste des fondements de la pluralité qui sont proposés. Cet examen, fait suivant les idées que nous avons émises, nous permettra de nous prononcer sur l'adoption ou le rejet de ces divers coefficients électoraux.

Les bases de la pluralité, le plus communément admises, sont : la richesse, l'instruction, la situation sociale, l'âge et la famille.

(1) Albert Nyssens, *Le suffrage universel tempéré* (Bruxelles, 1890, p. 11). « ... L'égalité devant la loi ne consiste pas à faire, de tous les citoyens belges, des ministres, des sénateurs, des députés, des gouverneurs, des magistrats, des généraux ; elle exige seulement que tous puissent, lorsqu'ils en sont dignes et capables, arriver à ces hautes situations... ».

SECTION I

Du coefficient électoral : richesse.

L'idée du cens a fait, et fait encore, la base de beaucoup de législations politiques. Prise pour critérium ou pour étalon, la propriété, en effet, paraît offrir un avantage : elle est facile à constater sur les registres du percepteur et se dénonce, d'elle-même, par le rôle des contributions directes. Foncière, elle est au grand soleil ; mobilière, elle n'échappe plus guère, et, de moins en moins, elle échappera à l'impôt.

Ces raisons ont eu leur juste part dans le succès des régimes censitaires. Mais le privilège, ainsi fait à la richesse, repose sur d'autres considérations.

La première, c'est la corrélation qui doit exister entre les droits et les charges ou encore les intérêts engagés. C'est ce que Flaubert exprime ainsi : « Dans une entreprise industrielle (société anonyme), chaque actionnaire vaut à raison de son apport. Il en devrait être de même dans le gouvernement d'une nation ⁽¹⁾ ».

Cette conception se retrouve chez bien des auteurs qui sont partisans du vote plural. Dans un des projets de vote plural, les plus fortement motivés et les plus minutieuse-

(1) Correspondance de Flaubert, 4^e série (Paris, 1893, p. 82), citation faite par M. Esmein (*op. cit.*, p. 220).

ment étudiés que l'on cite, — projet élaboré pour la Grande-Bretagne, — James Lorimer établit une véritable hiérarchie électorale, où la plus haute place est réservée à l'argent.

Pour Lorimer, le système électoral doit être la « photographie » de la nation. La représentation doit être « une expression adéquate de tous les pouvoirs de la Société, tels qu'ils existent ».

Il proposait, dès lors, de diviser le corps social en classes suivant les revenus, l'intelligence, les services rendus, la position sociale, l'âge, la moralité; ces classes étaient, à la différence des anciens ordres, ouvertes ou flottantes, suivant les modifications mêmes qui s'accomplissent continuellement dans leur composition ⁽¹⁾.

(1) G. de Greef, *La Constituante et le régime représentatif* (Bruxelles, 1892, p. 165).

James Lorimer, *Constitutionalism of the future, or Parliament the mirror of the nation* (Edimbourg, 1865).

Don Gumersiudo de Azcarate, critique du système de Lorimer, dans son recueil : *Tratados de política ; [resúmenes y juicios críticos]* (Madrid, 1883).

Système de vote plural proposé par James Lorimer.

BASES DU DROIT		NOMBRE de votes attri- buable à chaque base particulière.
<i>Titre général primaire : citoyen, absence de toute dé- chéance.....</i>		1
Age et expérience politique.	10 ans d'expérience électorale, soit 31 ans d'âge au moins.....	1
	20 ans d'expérience électorale, soit 41 ans d'âge au moins.....	2
	30 ans d'expérience électorale, soit 51 ans d'âge au moins.....	3
	Ex-membre du Parlement.....	3
Titres résultant de la propriété.	Le suffrage actuel pour les électeurs existants ou le paiement d'un income-tax sur 50 £ pour les nouveaux.....	1
	Paiement d'un income-tax sur 200 £.....	2
	— — 500 —.....	3
	— — 1.000 —.....	4
	— — 2.000 —.....	5
	— — 3.000 —.....	6
	— — 5.000 —.....	8
	— — 10.000 —.....	10
	Education : lire et écrire sur dictée.....	1
—	Certificat d'études moyennes.....	2
—	Grade universitaire de M.-A ou B.-A.....	4
Profession libérale : Théologie, droit ou médecine.....		4

Ce tableau expose le nombre de votes qui doivent être attribués à chaque membre de la communauté dans la représentation « dynamique » des forces sociales.

Dans le système de Lorimer, un citoyen, âgé de 51 ans, c'est-à-dire ayant 30 années d'expérience électorale, ancien membre du Parlement, jouissant d'un revenu imposable d'au moins 10.000 L. st., revêtu d'un grade universitaire et exerçant une profession libérale, pourrait disposer de 25 suffrages.

La combinaison des coefficients électoraux n'en laisse pas moins ressortir, d'une manière évidente, la part privilégiée faite à la richesse.

Les éléments accessibles ou démocratiques sont manifestement sacrifiés : l'âge ne confère pas plus de 3 voix ; la qualité de chef de famille ne figure pas ; l'instruction littéraire, en revanche, en donne quatre. Trois professions en ajoutent aussi quatre, pour leur part. Quant au cens, lui, il peut donner jusqu'à 10 voix !

« Est-il nécessaire de montrer, dit M. de Greef, combien ce système individualiste est arbitraire, combien il justifie peu sa prétention d'être le miroir des forces sociales, combien peu il est égalitaire et juste ? »

« Ce ne sont plus les intérêts sociaux qui sont représentés, ce sont des valeurs individuelles ⁽¹⁾, et la savante hiérarchie établie entre celles-ci est d'autant plus inique, et en somme puérile, qu'elle représente, en définitive, le fait même qu'il s'agit d'atténuer et de réformer, c'est-à-dire, cette iniquité sociale qui donne à certains individus une supériorité politique, morale, intellectuelle, par

(1) M. de Greef (*op. cit.*, p. 167) étudie dans son livre, le système de la représentation des « Intérêts ».

celà seul qu'ils sont plus fortunés; la fortune, en effet, donne tous ces avantages par surcroît ».

Mais, comme nous l'avons dit tout à l'heure, Lorimer, appuyant son système sur la corrélation qui doit exister entre les charges et les droits ne pensait pas encourir les critiques que M. de Greef expose dans son livre.

Ils sont, d'ailleurs, nombreux, ceux qui veulent proportionner les droits politiques aux charges que l'État impose ⁽¹⁾.

Cependant il faut prendre garde que ce n'est pas, seulement, des charges publiques que dérivent les droits publics. Nous avons, au début de cette étude, montré comment, et dans quelle mesure, le droit d'être électeur prenait naissance dans le principe supérieur de la souveraineté nationale. Nous avons ajouté que ce droit n'étant pas absolu, l'État pouvait y apporter les limitations qu'il jugeait utiles, en vue de l'intérêt général.

L'origine du droit électoral n'est donc pas celle que ces auteurs proposent. De plus, ils semblent croire que, dans l'État, comme dans une société commerciale ou financière, des intérêts matériels, seuls, sont engagés. C'est évidemment une conception bien étroite. L'État gère, il est

(1) A. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire* (2^e édit., Bruxelles, 1887, p. 182) « attribuer à toutes les voix dans le suffrage universel, une valeur identique, c'est aussi inique que si l'on faisait payer la même somme d'impôts à tous les habitants d'un pays ».

G. de Azcarate (*op. cit.*, p. 151) « Et Estado es como una sociedad por acciones en que cada uno interviene en proporcion de su capital » (citation faite par M. Saripolos, *op. cit.*, t. 2, p. 348).

vrai, les intérêts matériels de la communauté : il construit des chemins de fer, trace des routes, creuse des canaux, passe des marchés ou signe des traités de commerce.

Mais là ne s'arrête pas sa mission. Avant tout, il fait des lois, c'est-à-dire impose des devoirs et octroie des droits aux millions d'êtres humains qui vivent sur le territoire ⁽¹⁾. L'État cesse alors de ressembler à une société commerciale ou financière et poursuit un idéal de justice, pour la satisfaction des besoins généraux de la société. Or le sentiment de la justice est-il plus répandu chez les riches, que chez les pauvres ? Rien ne paraît l'établir.

M. Saripolos trouve la réfutation décisive dans cette idée aristotélécienne : « si les hommes s'étaient réunis en société à cause de leurs biens, la part des associés serait dans l'État en proportion directe de leur mise, et les partisans de l'oligarchie auraient alors raison ; car il ne serait pas juste que l'associé qui n'a mis qu'une mise sur cent, eût la même part que celui qui aurait fourni tout le reste... Mais les hommes ont fondé la société en vue de vivre et d'assurer leur bonheur ⁽²⁾ ».

La corrélation entre les droits et les charges n'est pas le seul argument qu'invoquent les partisans du coefficient de la richesse. Ils s'appuient, en outre, sur des considérations de fait qui rendent, à leurs yeux, le privilège de la

(1) A. Crétinon, *De la réforme électorale. Le vote plural* (Montpellier, 1899, p. 11).

(2) Aristote, *Politique* (l. III, ch. V, § 10). Citation faite par M. Saripolos (*op. cit.*, t. II, p. 348).

richesse très avantageux pour le corps social. Le riche, disent-ils, est essentiellement conservateur. Or, la paix est le premier des biens. Il faut éviter les révolutions violentes, en renforçant autant que possible, les éléments conservateurs. C'est le seul moyen de pouvoir résister contre l'esprit de désordre de ceux qui, dans ces soubresauts, n'ont rien à perdre, tout en conservant, même, la chance d'y gagner.

Ce langage serait certes d'un poids considérable s'il était vrai que les sentiments de la masse fussent aussi violents que le prétendent les partisans du privilège de la richesse. Mais il n'en est rien. « Nous voyons le suffrage universel à l'œuvre depuis 1848 et son conservatisme est à l'épreuve de toutes les excitations, de toutes les indignations, de tous les dégoûts. Sa force est, avant tout, une force d'inertie ⁽¹⁾ ».

Nous avons déjà d'ailleurs montré, en étudiant les critiques adressées au suffrage universel, que bien des auteurs redoutent ce que Summer-Maine appelle le « conservatisme désastreux ». L'argument que nous opposent les partisans du coefficient de la richesse n'est donc pas de nature à nous convaincre.

Que faut-il penser encore de cette prétendue constatation que la richesse, en fait, ne va guère sans une certaine supériorité intellectuelle et morale? Chez un homme besogneux qui s'est élevé par son travail, la richesse vaut

(1) A. Crétinon, *op. cit.*, p. 13.

comme signe du mérite. Mais chez un fils de famille qui a reçu la fortune de son père? La richesse, nous le reconnaissons, a pu faciliter, dans une large mesure, son instruction. Rien ne l'établit cependant d'une manière certaine, et le critérium est donc douteux.

Aussi, Stuart-Mill, partisan du vote plural, écarte avec énergie le coefficient de la propriété. « Je me hâte de dire, écrit Stuart-Mill, que je regarde comme totalement inadmissible, même à titre de pis-aller temporaire, que la supériorité d'influence soit donnée d'après la richesse ⁽¹⁾ ».

Pour d'autres auteurs, le coefficient de la richesse ne saurait être admis, parce que l'intérêt des plus riches n'est nullement le même que celui du plus grand nombre ⁽²⁾.

(1) St.-Mill, *Le gouvernement représentatif* (traduction de Dupont-White, Paris, 1877, p. 226). — « Je ne nie pas que la richesse ne soit une espèce de témoignage. Dans la plupart des pays, l'éducation, quoiqu'elle ne soit nullement proportionnée aux richesses, est ordinairement meilleure chez la portion la plus riche de la Société que chez la portion la plus pauvre ; mais le critérium est si imparfait, le hasard fait tellement plus que le mérite pour élever les hommes dans le monde, et il est si impossible à une personne qui a acquis un degré quelconque d'instruction, de s'assurer un degré d'élévation analogue sur l'échelle sociale, que cette base du privilège électoral a toujours été et sera toujours odieuse au suprême degré. Si l'on rattachait la pluralité des votes à quelque qualité pécuniaire, non seulement la chose, en elle-même, serait sujette à objection, mais ce serait une manière sûre de compromettre le principe, et d'en rendre impossible l'application permanente : La démocratie, au moins dans notre pays, n'est pas jalouse pour le moment de la supériorité personnelle ; mais elle est naturellement et très justement jalouse de celle qui est fondée sur la richesse, toute seule ».

(2) De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie* (1891, t. II, p. 76). — « Mais le vote plural ne devrait jamais être accordé aux plus imposés ou aux plus riches, car leur intérêt n'est nullement le même que celui du plus grand nombre ».

Et dans ce conflit d'intérêts, il ne serait pas loyal d'accorder aux uns, ce qu'on refuse aux autres.

Abstraction faite de la richesse ou de la pauvreté, il faut que chacun soit admis à la délibération, en sa seule qualité de citoyen ⁽¹⁾.

Le privilège, accordé aux riches, leur donnant la prépondérance, il serait à craindre, en effet, de les voir sacrifier à leur propre classe, celles dont ils se soucient moins. L'histoire économique et sociale est là pour nous l'apprendre : jusqu'en 1848, nos gouvernants censitaires se sont fort peu préoccupés du petit peuple. « Les lois sociales, dit M. Crétinon, n'apparaissent, chez nous, qu'après l'apparition du suffrage universel. Sous la monarchie de juillet, on refusait de convertir la dette, parce qu'on préférait l'intérêt des rentiers à celui des contribuables : cette remarque a été faite par M. Leroy-Beaulieu ».

A cette considération, s'ajoute encore la difficulté pratique d'établir ce privilège des riches dans une démocratie. Le vote plural, fondé sur la propriété, aura l'air

(1) A. Crétinon (*op. cit.*, p. 12) ... « précisément parce que la richesse est mise en question, il ne faut pas que les riches aient voix prépondérante dans ces débats ».

« Je sens bien que la raison pour laquelle je refuse le privilège, est précisément celle pour laquelle on le réclame, et je vais très sciemment jusqu'à l'extrémité de la doctrine démocratique, en remettant à la majorité des besoigneux le soin de conserver ou de réduire nos rentes. Eh quoi ! s'écrie le conservateur, mes ouvriers vont pouvoir, parce qu'ils seront le nombre, s'exonérer de leurs impôts et tripler les miens, augmenter leur salaire et réduire mes profits ! c'est vrai ; mais le privilège des riches leur permettrait, à l'inverse, de grandir leur profit et de réduire la part des travailleurs, ou même de fermer au travailleur tout accès à la richesse ».

d'un cens hypocrite; il en sera un, en réalité. « Or, il faut prendre garde, dit-on, que de toutes les distinctions, celles auxquelles répugnent le plus les démocraties (mais est-il un État moderne qui ne soit plus ou moins imbu de démocratie?), sont celles dont la base est la fortune. De toutes les inégalités, les plus durement senties sont celles qui viennent de l'argent. Dans les démocraties, l'argent peut beaucoup, beaucoup trop, mais tout malgré la loi, et rien par elle : elle ne lui consent pas le moindre privilège; officiellement, elle le déteste et le proscriit.

Mais cette proscription officielle n'empêche pas le privilège de la richesse de s'exercer, cependant, en fait. Tout le monde sait, en effet, la place très grande, occupée par l'argent dans la politique, qu'il s'agisse des élections ou de la création de journaux.

Certes la richesse ne possède pas aujourd'hui l'influence qu'elle avait autrefois. Une première raison en est dans son extrême mobilité; ensuite, et surtout, à cause du changement de nature qu'elle a subi : la fortune mobilière s'est substituée à la fortune immobilière. Or le prestige de celle-ci était, jadis, beaucoup plus considérable ⁽¹⁾.

(1) A. Crétinon (*op. cit.*, p. 12) « ... être riche, jadis, c'était toujours posséder de grandes terres, c'est-à-dire commander à beaucoup d'hommes, subvenir à leurs besoins, porter la responsabilité de leur existence. C'est pour cela que, dans la dissolution des États antiques, l'autorité politique morcelée s'était venue joindre à la propriété, dont elle apparaissait comme le naturel accessoire : de là, était sortie la féodalité. Le riche était un seigneur. Mais considérez le rentier du XIX^e siècle, dont le portefeuille est bourré de papiers qu'il suffit de montrer à un guichet, tous les six mois, pour en tirer des pièces d'or. Où est sa seigneurie ? Où sont les

Il n'en est pas moins vrai, aujourd'hui, que la fortune mobilière exerce, en fait, et malgré sa mobilité ou sa fragilité, une influence très grande, qu'il serait injuste d'accroître par l'introduction d'une pluralité des voix, dont elle serait la base.

SECTION II

Du coefficient électoral : instruction.

L'instruction, prise comme coefficient électoral, semble offrir, à première vue, l'avantage d'une constatation facile, à l'aide des parchemins et des titres.

M. de Laveleye, dans son livre sur « le gouvernement dans la démocratie ⁽¹⁾ », se demandant à quels signes on reconnaîtra la capacité et quelles seront les limites du privilège, répond ainsi à ces questions : « Nulle difficulté : certains examens subis, certaines places occupées, certaines fonctions exercées dénoteraient le degré de supériorité intellectuelle qui donnerait, par exemple, droit à deux suffrages ».

Il paraît même assez facile, en se servant de l'instruction, d'établir une progression dans le suffrage : « à tant de bandes d'hermine, dit M. Ch. Benoist ⁽²⁾, il reviendrait

hommes qu'il commande, qu'il fait vivre, dont il est responsable? Quelle est sa magistrature sociale? »

(1) T. II, p. 76.

(2) Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 105.

tant de voix ». Mais, outre que ce serait, de tous points, constituer un mandarinat ⁽¹⁾; il faudrait être bien certain, ajoute M. Benoist, que l'égalité de grade garantit l'égalité de savoir et de mérite; et, en fût-on certain encore, ce qu'on a dit ailleurs n'aurait rien perdu de sa force : « qu'il n'y a entre l'instruction littéraire, scientifique ou même juridique, et l'éducation politique, nul rapport fixe et nécessaire ».

L'instruction et l'éducation politique sont, en effet, deux choses qu'il importe de ne pas confondre. Toutes deux utiles à l'électeur, elles ne se combinent pourtant pas, d'une manière certaine.

Dans les pays où le suffrage est étendu, le législateur prend soin d'assurer à l'électeur un minimum d'instruction, soit en éloignant du suffrage les illettrés, soit en rendant l'instruction obligatoire ⁽²⁾.

Mais l'instruction ne fait pas tout et il est toujours à souhaiter que l'éducation l'accompagne. L'action de celle-

(1) Le vote plural accordé aux électeurs instruits offrirait un grand inconvénient que M. Anatole Leroy-Beaulieu (séances et travaux de l'Acad. des sc. morales et politiques) présente ainsi : « On ne pourrait accorder ce vote plural qu'à ceux qui présenteraient des diplômes, or l'on sait que nous souffrons déjà de la multiplicité des examens et de la manie des diplômes. Je ne revendiquerais donc pas, quant à moi, un suffrage supplémentaire pour l'instruction ».

(2) Dans un remarquable discours, prononcé à la distribution des prix du Concours général, le 28 juillet 1899, M. Georges Leygues, Ministre de l'Instruction publique, s'exprimait ainsi : « Dans une démocratie, l'instruction est obligatoire, parce que tous les citoyens, participant à la puissance publique, la collectivité exige, comme garantie, un minimum de capacité ».

ci est souvent la plus efficace et c'est ce qui faisait dire à M. Georges Leygues, — en parlant de l'instruction obligatoire : — « ce minimum de capacité est illusoire et ne préserve la collectivité d'aucune aventure, si « l'éducation » ne développe pas chez le citoyen le sentiment de la solidarité et de la subordination des intérêts particuliers aux intérêts généraux ⁽¹⁾ ».

Ce rôle de l'éducation dans la formation de l'électeur correspond, parfaitement, à l'idée exacte que l'on doit se faire du droit de vote. Ce dernier est, en effet, un instrument confié aux citoyens pour assurer la sauvegarde de leurs droits. Mais le plus sûr moyen d'obtenir ce résultat, est d'exercer le suffrage dans le sens des intérêts généraux de la collectivité. Les intérêts particuliers doivent être placés au second plan.

Telle serait donc la haute mission de l'éducation politique, de donner aux citoyens le sentiment de « la solidarité et de la subordination des intérêts particuliers aux intérêts généraux. »

Malheureusement, dit-on, cette œuvre étant irréalisable, il convient de se rejeter sur « l'instruction » pour trouver, en elle, les garanties d'un bon fonctionnement de l'universalité du suffrage. On impose alors à l'électeur la nécessité d'un minimum d'instruction. On établit, ensuite, un privilège au profit des citoyens les plus instruits, en leur

(1) M. Georges Leygues, Ministre de l'Instruction publique (dans le discours prononcé à la distribution des prix du Concours général, le 28 juillet 1899).

accordant un certain nombre de voix plurales, que leur degré de science détermine.

Ce privilège, fait à la science, est aussi consacré, dans le système de suffrage restreint, par la création d'une catégorie d'électeurs, dits « capacitaires ».

Ceux-ci sont adjoints aux électeurs « censitaires », de telle sorte que le diplôme équivaut à une grosse cote d'imposition.

D'ailleurs, dit M. de Greef ⁽¹⁾, la théorie capacitaire est une « dégénérescence du système censitaire ». « Dans la Doctrine de Cousin, Guizot et Royer-Collard, le cens n'était qu'une présomption de capacité; il devait donc naturellement aboutir, à un moment donné, à une phase d'évolution où la présomption ferait place au fait. « Dans les derniers temps, ajoute M. de Greef, le système capacitaire se posa en antagoniste du système censitaire; en réalité, il n'en était que la continuation, le développement logique. Cela paraît d'autant plus évident si l'on observe que, dans le régime social existant, l'instruction est encore, en très grande partie, un privilège de la fortune ».

Ce rapprochement de l'instruction et de la richesse soulève, tout d'abord, cette question : comment des auteurs, partisans de l'universalité du suffrage, peuvent-ils concilier les idées d'égalité, résultant du principe de la souveraineté nationale, avec l'admission d'un vote plural, établi sur une base aussi peu démocratique que ne l'est l'instruction ?

(1) De Greef, *op. cit.*, p. 131.

Ces auteurs nous répondent que l'instruction, dans leur système, ne doit pas être le privilège exclusif de la classe possédante. Tous les citoyens doivent pouvoir être appelés, quelle que soit leur classe, à bénéficier du degré d'instruction le plus élevé, s'ils font preuve de qualités supérieures d'intelligence et de travail ⁽¹⁾.

De plus, la législation électorale, dans la pensée de ces auteurs, doit faciliter, dans la plus large mesure, l'obtention du privilège électoral. De nombreux moyens doivent être mis à la disposition de la classe pauvre, pour qu'elle puisse aspirer au bénéfice de la pluralité.

Stuart-Mill qui, dans son livre sur le gouvernement représentatif, se montre partisan du vote plural fondé sur l'instruction, s'exprime ainsi : « ... Nulle combinaison de suffrage ne peut être satisfaisante, d'une manière durable, si, par cette combinaison, une classe ou une personne se trouve exclue absolument, ou si le privilège électoral n'est pas accessible à toutes les personnes adultes qui désirent l'obtenir ». Et Stuart-Mill se rend tellement bien compte de cette nécessité dans laquelle on se trouve, de faciliter l'obtention du privilège électoral, qu'il propose

(1) M. Albert Nyssens (discours prononcé le 3 mai 1898 à la Chambre des représentants de Belgique). Après avoir montré qu'il n'y a guère, en réalité, que 20.000 citoyens belges jouissant de deux voix supplémentaires, à raison de la seule capacité, M. Nyssens ajoute : « ... Et combien, parmi ceux-ci, membres du clergé, instituteurs, fonctionnaires, officiers sortent des rangs les plus modestes ! Combien n'y en a-t-il pas qui, révélant des aptitudes spéciales, ont joui de bourses d'étude et de facilités qui leur ont permis, bien que fils d'ouvriers, d'embrasser des professions libérales ? »

la création d'examens volontaires, où qui que ce soit pourrait se présenter, pour prouver « qu'il est parvenu au degré de savoir et de talent déclaré suffisant ⁽¹⁾ ».

Stuart-Mill insiste encore pour montrer le caractère démocratique de son système, et il parle ainsi de l'importance que doit avoir la pluralité des votes : « Si l'on demande jusqu'où l'on peut pousser le principe, ou combien de votes peuvent être accordés à un individu en vertu de qualités supérieures, je répondrai que la chose, en soi, n'a pas grande importance, pourvu que les distinctions et les gradations ne soient pas faites arbitrairement, mais bien de façon à être comprises et acceptées par la conscience et l'intelligence générales. Mais c'est une condition absolue de ne pas dépasser la limite prescrite par le principe fondamental posé dans un autre chapitre, comme condition d'excellence de la constitution d'un système représentatif ».

« La pluralité des votes ne doit, sous aucun prétexte, être poussée assez loin, pour que ceux qui possèdent le

(1) St.-Mill, *op. cit.*, p. 230 : « ... Le plus pauvre individu dans la communauté doit pouvoir réclamer ce privilège, s'il est capable de prouver que, malgré toutes les difficultés et tous les obstacles, il y a droit par son intelligence. Il devrait y avoir des examens volontaires, où qui que ce soit pourrait se présenter, pourrait prouver qu'il est parvenu au degré de savoir et de talent déclaré suffisant, et pourrait être admis, en conséquence, à la pluralité des votes. Un privilège accessible à tous ceux qui peuvent prouver qu'ils ont réalisé les conditions sur lesquelles ce privilège repose, en théorie et en principe, ne blesserait nul sentiment de justice, mais à coup sûr il en serait autrement si, tandis qu'on l'accorde d'après des présomptions générales et pas toujours infaillibles, on le refusait sur une preuve directe ».

privilège ou pour que la classe (s'il y en a une) à laquelle il appartient principalement, puisse au moyen de ce privilège, l'emporter sur tout le reste de la communauté. La faveur accordée à l'éducation, qui est juste en elle-même, se recommande en outre fortement, parce qu'elle garantit ceux qui ont reçu de l'éducation contre une législation de classe, émanée de ceux qui n'en ont point reçu. Mais elle ne doit pas aller jusqu'à mettre les premiers en état d'exercer eux-mêmes, à leur profit, cette législation⁽¹⁾ ».

On n'est pas étonné d'un pareil langage, lorsqu'on connaît l'énergie avec laquelle St.-Mill a posé le principe de l'universalité du suffrage : « C'est, dit-il, une injustice personnelle de refuser à quelqu'un, à moins que ce ne soit pour empêcher de plus grands maux, le privilège élémentaire d'apporter sa voix (et une voix qui doit être comptée pour quelque chose) dans la décision d'affaires où il est aussi intéressé que les autres... Dans une nation adulte et civilisée, il ne devrait pas y avoir de parias, pas d'hommes frappés d'incapacité, si ce n'est par leur propre faute. Tout homme est dégradé, qu'il le sache ou non, lorsque d'autres, sans le consulter, s'emparent d'un pouvoir illimité sur sa propre destinée.... C'est pourquoi nulle combinaison de suffrage ne peut être satisfaisante, d'une manière durable, si, par cette combinaison, une classe ou une personne se trouve exclue absolument, ou si le pri-

(1) St.-Mill, *op. cit.*, p. 229 et 230.

vilège électoral n'est pas accessible à toutes les personnes adultes qui désirent l'obtenir ⁽¹⁾ ».

Cependant cette universalité du suffrage n'est pas complète et Stuart-Mill propose des exclusions. La première catégorie de citoyens que St.-Mill vent écarter, comprend les « illettrés ». Ceci n'est pas pour nous surprendre, étant donné l'importance que l'auteur attache à l'instruction : « Je regarde comme totalement inadmissible, dit-il, qu'une personne participe au suffrage sans savoir lire, écrire et j'ajouterai sans savoir les premières règles de l'arithmétique. La justice demande, même quand le suffrage n'en dépend pas, que les moyens d'acquérir ce savoir élémentaire puissent être à la portée de tous... Quand la société n'a pas accompli son devoir en rendant ce degré d'instruction accessible à tous, il y a bien injustice, mais c'est une injustice dont il faut prendre son parti.... L'enseignement universel doit précéder le suffrage universel ».

La seconde exclusion que St.-Mill propose est celle des assistés : « il me semble que l'assistance de la paroisse devrait être une exclusion pour celui qui la reçoit. Celui qui ne peut pas se soutenir par son travail n'a pas le droit de se servir de l'argent d'autrui ».

N'ayant pas à faire, ici, le procès de l'extension du suffrage, nous laisserons de côté l'étude de ces deux restrictions apportées par St.-Mill. Nous les avons signalées

(1) St.-Mill, *op. cit.*, p. 215 et suiv.

pour montrer, d'une manière complète, les sentiments de St.-Mill à l'égard du suffrage universel. Ajoutons, d'ailleurs, que l'auteur espère qu'à la longue, tous les citoyens seront en possession du droit électoral.

Placons-nous donc dans le système du suffrage universel, pour étudier le vote plural que St.-Mill propose. Le publiciste anglais se pose cette question : si chacun doit avoir une voix, chacun doit-il avoir une voix égale ? Ce sont là, dit-il, deux propositions totalement différentes⁽¹⁾. « Chacun a le droit de se sentir insulté de n'être compté pour rien et d'être regardé comme n'ayant nulle valeur. Personne si ce n'est un sot, et un sot d'une espèce particulière, ne peut se sentir offensé, parce qu'on reconnaît qu'il y en a d'autres dont l'opinion, et même dont le désir, sont autrement à considérer que son opinion et son désir ».

C'est sur cette donnée que St.-Mill fonde son système de vote plural.

Il se demande, ensuite, quels seront les électeurs qui devront bénéficier de la pluralité des voix.

Nous avons déjà vu, en étudiant la richesse comme coefficient électoral, que St.-Mill regarde comme totalement inadmissible, — même à titre de pis-aller temporaire, — que la supériorité d'influence soit donnée d'après la richesse. Pour lui, l'unique bonne raison qu'on ait de

(1) St.-Mill, *op. cit.*, p. 225 et suiv. : « n'avoir pas de voix dans les affaires générales est une chose ; voir accorder aux autres une voix plus puissante, à cause d'une capacité plus grande pour la direction des intérêts communs, est une autre chose. Les deux choses ne sont pas simplement différentes, elles sont incommensurables.

compter le vote d'une personne pour plus que l'unité, c'est la supériorité mentale de l'individu. Mais il se hâte d'ajouter que ce qui manque, ce sont les moyens approximatifs d'établir cette supériorité.

Il continue : « La nature de l'occupation d'une personne est une espèce de témoignage ».

Une espèce de témoignage, comme cela nous paraît incertain et vague !

« Un maître est plus intelligent qu'un ouvrier, car il faut qu'il travaille avec sa tête et pas seulement avec ses mains. Un contre-maître est généralement plus intelligent qu'un ouvrier ordinaire ».

« Généralement », mais il y a des exceptions.

« Un banquier, un négociant ou un manufacturier sera probablement plus intelligent qu'un boutiquier, parce qu'il a des intérêts plus compliqués à diriger ».

« Probablement », mais ce n'est pas une certitude.

« Dans tous les cas que voici, ce n'est pas simplement d'être chargé de la fonction supérieure, mais de s'en bien acquitter qui prouve les qualités. Pour cette raison, aussi bien que pour empêcher les gens de prendre nominale-ment une occupation, afin d'avoir le droit de voter, il serait convenable d'exiger qu'on eût persévéré dans ladite occupation pendant un temps donné (disons trois ans) ».

Et si le négociant ou le banquier qui a fait de bonnes affaires pendant 3 années, fait faillite la quatrième, —

celà se voit souvent, — que penserez-vous de sa capacité commerciale ⁽¹⁾?

« Moyennant quelque condition semblable, on pourrait accorder 2 ou 3 votes à toute personne qui exercerait une de ces fonctions supérieures ».

Pourquoi deux ou trois votes? pourquoi pas plus? en quoi cette détermination est-elle fondée en raison?

« Les professions libérales, lorsqu'on les exerce réellement impliquent naturellement un degré encore plus élevé d'instruction ».

Cela peut être, mais enfin celà n'est pas toujours. Et d'ailleurs il y a des degrés dans ce degré; il y a, tout le monde le sait, des sommités intellectuelles et des médiocrités dans les professions libérales; il faudra donc faire encore des distinctions, mais sur quelles bases certaines?

« Et toutes les fois qu'un examen suffisant ou bien que certaines conditions sérieuses d'éducation sont exigées avant d'entrer dans une carrière, on peut accorder, sur le champ, à tous ceux qui l'ont embrassée, la pluralité des votes ».

Nous nous demandons pourquoi St.-Mill veut bien ici donner « sur le champ » le privilège électoral, alors que pour le banquier, le négociant ou le manufacturier, il exige trois ans, au moins, de fonctions.

(1) Charner et Feitu, *Du suffrage universel et du droit électoral* (Paris, 1865, p. 52 et suiv.).

« On pourrait appliquer la même règle aux gradés des universités, et même à ceux qui peuvent prouver qu'ils ont fait, d'une manière suffisante, les études exigées pour une des écoles où l'on enseigne les plus hautes branches de la science, pourvu qu'on soit assuré que l'enseignement est réel, et que ce n'est pas un pur prétexte ».

St.-Mill se rend d'ailleurs parfaitement compte de la fragilité des combinaisons qu'il propose : « Toutes ces vues peuvent donner lieu à de grandes discussions de détails, et à des objections qu'il n'est pas nécessaire de prévoir pour le moment. Le temps n'est pas venu de mettre à exécution de pareils plans et je ne voudrais pas être lié par les propositions particulières que j'ai émises. Mais, selon moi, il est évident que c'est dans cette direction que se trouve le véritable idéal du gouvernement représentatif, et que s'y acheminer par les meilleures combinaisons pratiques qu'on puisse trouver, c'est préparer le véritable progrès politique ⁽¹⁾.

Les critiques que nous venons de faire des idées de St.-Mill sont applicables à tous les systèmes qui prennent l'instruction comme base de la pluralité des votes.

L'adoption de ce coefficient électoral dépend donc de la solution qu'on donne à cette question, posée d'une façon plus large : y a-t-il, en matière politique, une souveraineté de l'intelligence ? Le vote des électeurs « capacitaires » est-il nécessairement plus éclairé ?

(1) St.-Mill, *op. cit.*, p. 228-229.

M. Courcelle-Seneuil ⁽¹⁾, envisageant l'objection d'injustice que certains auteurs tirent de l'attribution, faite par le suffrage universel, d'une valeur égale au vote du citoyen le plus éclairé et à celui du citoyen le moins éclairé, s'exprime ainsi : « L'objection, quoique spécieuse et même fondée, dans une certaine mesure, n'est pas décisive du tout : elle ne le serait que s'il était possible de définir, en termes précis, la capacité politique, et de désigner, en termes juridiques, une classe de citoyens possédant cette capacité. L'histoire nous montre bien chez certains peuples et à certains moments, des classes d'hommes supérieurs, en matière politique, au reste de leurs concitoyens. Mais partout où ces classes ont existé, elles ont exercé, sans conteste, le pouvoir politique; on a été heureux de le leur conférer et on a reconnu leurs services par une considération respectueuse et soutenue ».

« En France, on ne peut rencontrer une classe semblable ni quoi que ce soit qui en approche. Dans tout le cours de son existence, qui a été longue, la noblesse française s'est distinguée par l'absence de toute capacité politique, et c'est cette incapacité des nobles qui a causé l'établissement du pouvoir absolu des rois. Depuis que la noblesse a cessé d'exister, les descendants des anciens nobles, et plus encore les prétendus nobles de toute origine et de toute couleur, ont persisté à élever et à soutenir des intérêts privés, distincts de ceux de la nation, à laquelle

(1) Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 228 et suiv.

ils sont devenus odieux. Les électeurs censitaires qui, de 1815 à 1848, ont disposé du gouvernement, ont imité les nobles; ils n'ont vu dans la possession du pouvoir souverain qu'un moyen d'acquérir ou d'augmenter leur fortune privée, et lorsque le suffrage universel a été décrété, les masses populaires, appelées à la possession du pouvoir, ont trop souvent imité les nobles et les bourgeois. *On a constitué, par les privilèges de diplôme et d'école, une sorte de classe lettrée dans laquelle il semble qu'on aurait pu trouver plus de lumières; mais cette classe montre chaque jour par les preuves les plus certaines et les plus évidentes, qu'elle n'a pas plus que les autres, si elle ne l'a moins, le sentiment politique, le sentiment de l'intérêt collectif; elle fournit des rhétoriciens à tous les groupes qui, sous une dénomination quelconque, sollicitent les suffrages des électeurs et s'efforcent d'obtenir d'eux des votes profitables à tel ou tel intérêt privé ».*

A ce beau réquisitoire contre la capacité, s'ajoutent encore d'autres considérations. En supposant, par exemple, qu'il existe entre l'instruction littéraire, scientifique ou même juridique, et l'éducation politique, un certain rapport bien déterminé, les brevets ne nous renseigneraient que d'une manière incomplète. Bien d'autres conditions sont, en effet, requises pour être un bon électeur, — et qui ne se prouvent pas par « examen ». Les parchemins, dit M. Crétinon, prouvent qu'on a la tête bien pleine, mais ce qui est important, pour voter, c'est de l'avoir bien faite. Il ne faut pas tant de « science » que de « bon

sens » (1). Et, avec le bon sens, ce qu'il faut encore à l'électeur, c'est la vertu. Le législateur, impuissant à l'évaluer, a dû se contenter de rejeter des comices électoraux, ceux qui ont transgressé les lois pénales. Et M. Crétinon ajoute : « entre tous ceux qui possèdent ce minimum de vertu nécessaire — la virginité du casier judiciaire —, je ne vois pas le moyen d'établir des catégories. Mais, surtout, je ne pense pas que ce soit le diplôme scientifique qui garantisse une moralité supérieure. Science et conscience n'ont rien de commun : des statistiques criminelles l'ont établi ».

De plus, combien d'hommes, d'une rare intelligence et d'une instruction solide, se trouveraient écartés, si la valeur intellectuelle se mesurait par les grades universitaires ! Ceux-ci s'obtiennent pendant la jeunesse. Quel serait alors le sort réservé à tant de laborieux qui acquièrent une instruction élevée, après la sortie de l'école ?

Enfin l'intelligence, appliquée aux études littéraires ou scientifiques, est loin d'être la seule qu'il faille envisager. Le commerce, l'agriculture et l'industrie permettent à l'homme d'acquérir une intelligence pratique, certainement des plus utiles pour la compréhension des questions politiques (2). Il serait donc tout à fait injuste d'écarter ces

(1) A. Crétinon, *op. cit.*, p. 16 : « S'il existait une toise pour mesurer le bon sens, j'y ferais passer tous les électeurs. Mais cette mesure n'existe pas. On est donc obligé d'admettre, comme Descartes, que le *bon sens est la chose du monde la mieux partagée*, c'est-à-dire que la dose en est égale dans toutes les cervelles ».

(2) A. Crétinon, *op. cit.*, p. 15 : « Il est trop clair qu'il y a, de par le

électeurs du privilège électoral que l'on veut établir.

A notre point de vue, l'erreur des partisans du coefficient électoral de l'instruction, provient de leur conception inexacte du suffrage. Ces auteurs exigent, pour la possession de la capacité politique⁽¹⁾, des conditions trop nombreuses et trop difficiles. Est-il besoin cependant de faire appel aux qualités les plus subtiles de l'intelligence, pour bien choisir un représentant ? Évidemment non. Que l'électeur soit, à la fois, un honnête homme et un homme de bon sens, et son vote sera à l'abri de toute critique.

Mais l'honnêteté et le bon sens ne sauraient être l'objet d'une graduation mathématique.

Et nous avons suffisamment montré combien peu les diplômes pouvaient servir dans la recherche de la capacité

monde, bien des négociants, sans lettres, qui sont beaucoup plus intelligents que des agrégés et des docteurs. On le voit à la Chambre des députés ; on le voit dans les chambres de commerce, dans les tribunaux consulaires, dans les chambres syndicales : dans la vie pratique, on le voit partout. Et l'intelligence, inclinée aux choses pratiques, se trouve être à la fois celle que la politique requiert le plus, et que les diplômes prouvent le moins ».

(1) Proudhon, *De la capacité politique* (p. 40 et suiv.) : « Pour qu'il y ait dans un sujet, individu, corporation ou collectivité, capacité politique, trois conditions fondamentales sont requises : 1° que le sujet ait conscience de lui-même, de sa dignité, de sa valeur, de la place qu'il occupe dans la société, du rôle qu'il remplit, des fonctions auxquelles il a droit de prétendre, des intérêts qu'il représente ou personnifie ; 2° comme résultat de cette conscience de lui-même dans toutes ses puissances, que ledit sujet affirme son idée, c'est-à-dire qu'il sache se représenter par l'entendement, traduire par la parole, expliquer par la raison, dans son principe et ses conséquences, la loi de son être ; 3° que de cette idée, enfin, posée comme profession de foi, il puisse, selon le besoin et la diversité des circonstances, déduire toujours des conclusions pratiques. »

électorale, ainsi entendue. « Hélas, dit M. Benoist, qu'on en a vu de médecins illustres, et de chimistes éminents, et d'admirables avocats, et de docteurs dans une ou deux des quatres Facultés, hélas! qu'on en a vu battre les champs en politique et véritablement trop mal user de la voix qu'ils avaient, comme tout le monde, ou, rendus sceptiques par leur science même, en user si peu, que ce n'est pas la peine de leur en donner plus que n'en a le commun des mortels! Et c'est pourquoi, l'on ne peut tirer de l'instruction, toute seule, la base de la pluralité ».

Citons enfin, et comme conclusion, cette phrase de M. Georges Leygues ⁽¹⁾ : « pour un peuple libre, un ignorant est un danger, mais un ignorant qui raisonnerait juste, serait un danger moins grand qu'un savant qui raisonnerait faux ».

SECTION III

Du coefficient électoral : situation sociale.

Les coefficients électoraux sont susceptibles de se combiner entre eux.

Il semble, *à priori*, que les coefficients « mixtes » soient plus de nature à satisfaire l'idéal de justice. Leur base étant plus large, leur accessibilité est plus grande. La « position sociale », c'est déjà bien plus vaste et plus com-

(1) M. Georges Leygues (discours déjà cité).

préhensif que la propriété ou l'instruction, car la « position sociale » englobe ces deux éléments et plusieurs autres avec eux. Elle résulte, elle est un composé et de la fortune, et de la culture, et de la profession ou de la fonction. Elle permet à bien des individus d'avoir la pluralité, alors qu'ils n'auraient pu l'obtenir si un seul coefficient électoral avait été établi. Avec ces divers coefficients, il est permis de se montrer bien moins exigeant à l'égard de l'électeur. Plus n'est besoin de recourir à une propriété considérable, à une forte culture intellectuelle, à une profession ou à une fonction élevée. Par le fait de leur juxtaposition, chacune de ces différentes bases de la pluralité voit son importance accrue d'une manière indirecte.

L'avantage de cette combinaison des coefficients électoraux est encore d'assurer, d'une manière plus certaine, la capacité politique des électeurs qu'elle favorise.

Nous avons montré que bien souvent la richesse, l'instruction ou la profession étaient incapables, à elles seules, de nous renseigner exactement sur la valeur politique de l'électeur. En combinant ces divers éléments, on a des chances plus grandes de ne pas se tromper. De plus, il arrivera moins souvent que des citoyens, pourvus de cette capacité politique, soient écartés du privilège électoral car s'ils ne sont pas appelés par un coefficient, ils le seront par un autre.

Quant à la progression de la pluralité des votes, elle sera, elle-même, plus facile à déterminer, étant donné que la décomposition du coefficient électoral en plusieurs élé-

ments, est chose possible. Chacun de ces éléments peut alors être l'objet d'une graduation spéciale et le total offre ainsi des garanties de justesse plus solides.

Théoriquement, le coefficient « mixte » de la « situation sociale » semble donc beaucoup mieux répondre à l'esprit d'un vote plural démocratique que les coefficients « individuels » de la richesse ou de l'instruction.

En réalité, les électeurs qu'il favoriserait seraient cependant les mêmes et leur nom, seul, serait changé. Ce ne serait plus des riches, des rentiers mais bien des chefs : chef d'usine, chef de commerce, chef d'exploitation agricole, etc... Assurément, dit M. Crétinon, ce titre est plus acceptable que celui de rentier. « Néanmoins, une démocratie ombrageuse ne consentira pas à ce qu'on accumule les bulletins de vote dans les mains de ces dirigeants. » A raison des questions qui vont se poser dans le Parlement, accorder un privilège aux employeurs contre les employés, c'est, en quelque sorte, prendre parti contre ceux-ci. « Au point où en sont les choses, on ne saurait trop le répéter, aucune supériorité d'ordre économique ne peut plus être acceptée d'avance ⁽¹⁾ ».

Une autre critique vise les difficultés de la graduation du coefficient de la situation sociale. Comment déterminer, en effet, le rapport de la position sociale à la puissance électorale, et ce rapport déterminé, comment l'exprimer arithmétiquement — pour telle position, tant de voix ?

(1) A. Crétinon, *op. cit.*, p. 14 :

M.

Ce problème, dans sa complexité, ressemble à celui que les partisans de la « représentation des intérêts » ont à résoudre pour la mise en œuvre de leur système.

Dans ce dernier, on étudie le degré d'importance des diverses fonctions sociales, prises en bloc, et on cherche le chiffre de représentants à accorder à chacune d'elles (commerce, industrie, agriculture, art, science, etc.....). On veut créer, entre les fonctions, une égalité de représentation, en correspondance avec leur équivalence naturelle.

Pour l'établissement de la graduation d'un vote plural, fondé sur la situation sociale, il faudrait incontestablement se prononcer, aussi, sur cette hiérarchie des fonctions sociales. Il resterait ensuite, pour chacune d'elles, à déterminer la progression entre les professions et les métiers qu'elles comprennent.

M. de Greef, dans son livre sur « la Constituante et le régime représentatif », montre comment peut être établie la série hiérarchique des fonctions sociales. Les fonctions dit-il, sont la mise en activité des besoins, des intérêts collectifs ⁽¹⁾.

Il y a donc des intérêts économiques, ce sont les plus généraux, les moins élevés, mais les plus essentiels à la vie de l'ensemble. Ils se subdivisent en trois principales branches : la circulation, la consommation, la production.

(1) De Greef, *op. cit.*, p. 228 et suiv.

Le commerce ou la fonction circulatoire comprend toute une série d'intérêts professionnels, les uns spéciaux, les autres similaires ou connexes ⁽¹⁾.

Les intérêts de la consommation, poursuit M. de Greef, n'ont pas besoin d'une représentation distincte : « Tous les consommateurs sont déjà représentés en tant qu'échangistes, faisant partie de la fonction circulatoire ».

La production, la troisième division de la fonction économique, est industrielle ou agricole. La production industrielle est soit extractive, quand elle a pour objet la mise à jour des matériaux bruts contenus dans la nature, soit manufacturière, quand elle a pour objet la transformation manuelle ou mécanique des produits de la nature. La production agricole est plus complexe et plus spéciale : elle a pour objet la production de formes vivantes soit végétales, soit animales ou mixtes.

M. de Greef énumère ensuite la fonction et les intérêts génésiques ⁽²⁾ ; la fonction artistique (arts industriels, architecture, sculpture, peinture, musique, belles-lettres) ; la fonction scientifique qui se subdivise en sciences mathématiques et physiques, chimie, biologie et psychologie, sciences morales et politiques. A chacun de ces intérêts

(1) Les intérêts spéciaux, dit M. de Greef, auront, dans le système de la représentation des intérêts, une représentation spéciale ; les autres auront leur représentation commune.

(2) De Greef, *op. cit.*, p. 230 : L'auteur estime que les intérêts familiaux n'ont pas besoin d'une représentation spéciale. « La famille a ses conseils propres, elle est représentée par le fait que tous ses membres sont affiliés à une fonction, à une profession, à un intérêt qui sont représentés ».

scientifiques spéciaux, l'auteur accorde une représentation spéciale.

Puis, ce sont les intérêts spéciaux du Droit. « Ce sont les plus nobles de la vie collective » (membres des magistratures ouvrières et mixtes, juges de paix, de commerce, de 1^{re} instance, conseillers, membres du Barreau, etc...).

Enfin, en dehors de ces fonctions, il en existe encore de très importantes, ce sont celles de l'administration et de la Défense nationale.

Nous avons tenu à montrer cette classification des fonctions sociales, faite par M. de Greef, car elle est une indication précieuse des difficultés que soulève la complexité de cette recherche.

Nous savons maintenant combien il serait délicat, dans l'établissement d'un vote plural fondé sur la « situation sociale », de déterminer le nombre de voix supplémentaires, que chaque « position » conférerait à son titulaire.

En résumé, le coefficient électoral de la « position sociale » nous met en présence de deux problèmes considérables : le premier, c'est la fixation du rapport entre la « position sociale » et la puissance électorale, le second c'est la classification hiérarchique, faite suivant ce rapport, entre les diverses fonctions ⁽¹⁾.

(1) Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 107 : « pour telle position, tant de voix... que de questions à résoudre ! La « position sociale » compterait-elle en masse et conférerait-elle indivisément tant de voix supplémentaires ? ou bien, comme c'est un composé, la décomposerait-on pour donner tant de voix à la propriété, tant à l'instruction, tant à la profession, etc. ? Et si

On conçoit facilement quelle large part serait réservée à l'arbitraire, en présence de difficultés semblables!

Aussi, malgré le caractère d'accessibilité, relativement large, que revêt le coefficient de la « situation sociale », nous ne sommes pas d'avis d'avoir recours à lui, pour l'établissement d'un vote plural.

Nous répondons, d'ailleurs, à ceux qui défendent, avec énergie, le privilège de la « supériorité sociale », que, même avec le suffrage universel « pur et simple », les titulaires de cette supériorité exercent, en fait, l'influence à laquelle ils ont droit.

Les « autorités sociales », dit M. Crétinon, sont loin d'être dépourvues désormais de tout rayonnement. « Si des ouvriers sont élus parce qu'ils sont ouvriers, que de bourgeois sont élus aussi parce qu'ils sont grands propriétaires, grands commerçants, grands industriels! Parfois, leur mérite personnel est même assez mince et leur « situation sociale » explique seule leur succès ».

Enfin, le bulletin de vote n'est pas, il s'en faut, le seul mode d'influence! Les titulaires de cette « supériorité sociale » garderont la prééminence dans les chambres de

on la décomposait, donnerait-on à la propriété, à l'instruction, à la profession exactement le même nombre de voix? donnerait-on autant de voix à la petite qu'à la grande propriété, à l'instruction moyenne qu'à l'instruction supérieure, et aux professions moyennes qu'aux plus hautes fonctions de l'État? Dirait-on, par exemple : tout citoyen qui paie plus de 500 francs de contributions directes a une voix supplémentaire? ou dirait-on : tout citoyen qui paie 500 francs a une voix supplémentaire; tout citoyen qui paie 1.000 francs, deux voix; 2.000 francs, trois voix, et ainsi de suite? (système de Lorimer).

commerce, dans les syndicats agricoles, dans les conseils supérieurs, établis auprès des ministères, dans les commissions parlementaires qui préparent la besogne législative. L'influence d'un chef d'usine ne se confond donc pas, on le voit, avec celle d'un simple ouvrier.

SECTION IV

Des coefficients électoraux : âge et famille.

Au début de ce chapitre, nous avons montré les caractères que devait présenter, à notre point de vue, une base de la pluralité des votes, pour répondre aux principes d'un vote plural « démocratique ».

Ce dernier, avons-nous dit, n'est pas institué au profit d'une oligarchie. Le privilège qu'il concède à une classe de citoyens n'est qu'un « moyen ». La « fin » poursuivie consiste dans une application meilleure du suffrage universel, dans l'intérêt de tous.

D'un autre côté, le vote ne nécessitant pas, de la part de l'électeur, des qualités intellectuelles supérieures, nous avons déclaré que le fait de pouvoir voter d'une manière convenable, impliquait la possibilité de voter un jour très bien. Tous les citoyens pouvant donc prétendre à cette capacité politique complète, il convient de rendre la pluralité des voix accessible à tous.

Or le meilleur moyen, dans une démocratie, pour qu'une distinction entre les citoyens soit facilement acceptée et exactement observée, c'est qu'elle soit établie par la nature, elle-même, et aisément reconnaissable.

Le coefficient de l'âge remplit toutes ces conditions. Il ne viendra, en effet, à l'idée de personne de dire qu'il est anti-égalitaire; ici, c'est l'égalité la plus absolue : « riches et pauvres arrivent au même jour et à la même heure à 35 ans⁽¹⁾ ».

Aristote s'exprime ainsi : « Personne ne s'irrite s'il est gouverné par l'âge, puisque chacun est assuré d'obtenir, avec l'âge, la même prérogative⁽²⁾ ».

De plus, la constatation de ce coefficient est des plus simples : il suffit de prendre l'état civil de l'électeur, ce qui est chose facile⁽³⁾. Avec un état civil aussi parfaitement dressé que le nôtre, il n'y a pas de place ni pour l'erreur, ni pour les récriminations.

(1) A. Nyssens, Discours du 3 mai 1898 à la Chambre des représentants de Belgique.

(2) Aristote, *Politique*, L. VII, XIII, 3 (citation faite par M. Saripolos, *op. cit.*, t. 2, p. 345).

(3) Lors de la discussion, à la Chambre des représentants de Belgique, des projets de réforme électorale, en 1893, M. Coomans proposa de rédiger ainsi le nouvel article 47 de la Constitution : « Sont électeurs, tous les Belges, les plus âgés, dans la proportion de 10 p. 100 de la population communale. La loi réglera l'application de ce principe et pourra augmenter ou diminuer le chiffre de 10 p. 100 ». M. Coomans ajoutait que, avec ce système, tous les Belges, âgés d'environ 28 ans, seraient électeurs. Le corps électoral s'élèverait ainsi à 600.000. « Il n'y aurait plus de difficultés, plus de fraudes, pour dresser les listes électorales. L'état civil, toujours exact et impartial, les dresserait ». (V. Léopold Arnaud, *La révision belge*, p. 139).

Ce fondement de la pluralité des votes nous paraît donc justifié, d'une manière complète. Il consacre l'existence d'une sorte d'apprentissage ⁽¹⁾ dans l'exercice des droits politiques, — ce qui est, d'ailleurs, parfaitement exact. Plus qu'en toute autre matière, l'expérience, qui est le bénéfice de l'âge, est nécessaire en politique. Il importe donc d'en reconnaître officiellement les heureux effets.

En général, le coefficient de l'âge se combine avec celui de la famille. Ceci est très naturel, les buts poursuivis étant identiques et le principe d'égalité étant sauvegardé, au même titre, dans ces deux coefficients ⁽²⁾. L'ouvrier se marie, en effet, comme le bourgeois. Les statistiques constatent, même, qu'il se marie plus tôt.

Nous avons vu, d'un autre côté, que, dans le système de Lorimer, le coefficient de l'âge n'est pas accompagné de celui de la famille. James Lorimer, pensant que l'expérience politique s'augmente avec l'âge, établit une progression dans l'attribution des voix plurales :

(1) E. Naville, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 146 (1896), p. 903. « Est-il juste, convenable, utile, que, à l'âge de la majorité politique, le citoyen passe subitement de rien à tout, du zéro du pouvoir électoral à son maximum ? L'exercice des droits politiques, pour être fait le plus convenablement possible, ne réclame-t-il pas un certain apprentissage ? Si la loi accordait, par exemple, un suffrage à l'électeur de 20 ans, 2 à celui de 25, et un maximum de 3 à celui de 30, l'égalité des citoyens demeurerait entière, puisque tous bénéficieraient du caractère gradué de l'action électorale ».

(2) Comme nous le verrons plus loin, la constitution belge offre un exemple de cette combinaison des coefficients de l'âge et de la famille : une voix supplémentaire est accordée au citoyen de « 35 ans » qui est « père de famille » et qui paie, au moins, 5 francs d'impôt.

10 ans d'expérience électorale, soit 31 ans d'âge au moins. 1 v.

20 ans d'expérience électorale, soit 41 ans d'âge au moins. 2 v.

30 ans d'expérience électorale, soit 51 ans d'âge au moins. 3 v.

Enfin, peut-on dire, même lorsque le coefficient de la famille est seul admis, une part tacite est « indirectement » faite au coefficient de l'âge.

Accorder un privilège au père de famille, c'est, dit M. Crétinon, « le moyen le plus sûr, quoique indirect, de restituer à l'âge mûr la considération qu'il mérite et que nos lois égalitaires ne lui accordent pas. On vote trop tôt chez nous. Souvent, on a remarqué avec raison que la majorité politique ne devrait pas précéder la pleine majorité familiale. Le jeune homme ne peut se marier sans le consentement de ses parents, qu'à 25 ans. Pourquoi vote-t-il à 21 ? Il est difficile de revenir sur cette concession, faite à la jeunesse. Mais ne serait-il pas désirable d'en corriger l'effet, en donnant, dans nos assemblées électorales, la prépondérance à l'âge mûr. C'est ce qui arrivera, quand le vote plural sera établi. De 21 à 25 ans, bien peu d'hommes sont mariés ; presque tous les jeunes gens n'auront donc qu'une voix. Au contraire, les hommes de 25 à 40 ans, sont mariés et pères, par conséquent ceux-là auront plusieurs voix.

Nous arrivons, maintenant, à l'étude du coefficient de la « famille ». Celui-ci accorde la pluralité des voix à l'élec-

teur, d'après sa situation de famille. Il place l'homme marié ou le père dans une situation privilégiée, vis-à-vis du célibataire ou du veuf sans enfants.

Lamartine avait prévu cette correction du suffrage universel par un vote plural, fondé sur la situation de famille de l'électeur. Voici, en effet, ce qu'il écrivait dans le *Conseiller du peuple* : « Un jour viendra, je n'en doute pas, où le père de famille aura autant de voix dans le suffrage qu'il y a de vieillards, de femmes et d'enfants à son foyer ; car, dans une société bien faite, ce n'est pas l'individu, c'est la « famille » qui est l'unité permanente (1) ».

Cette citation nous amène, tout de suite, à l'examen de la controverse que soulève le coefficient de la famille. La pluralité des votes doit-elle être considérée comme étant le bénéfice d'une expérience politique plus solide, résultant de la qualité de « chef de famille » de l'électeur ; ou bien doit-on déclarer que ce vote plural n'est, en réalité, qu'un moyen d'assurer à la femme et aux enfants une représentation légitime ?

Cette question est très importante à régler, car sa solution peut non seulement modifier, d'une manière complète, la conception théorique du vote plural, mais encore soulever, dans l'application, certains problèmes d'une sérieuse difficulté.

Certains auteurs font le reproche au suffrage universel

(1) Citation faite par M. Crétinon, *op. cit.*, p. 8.

de n'être pas « universel ». Toutes les personnes vivantes, tous les êtres humains existants, disent-ils, devraient être représentés. Or, aujourd'hui, les adultes mâles sont seuls l'objet de la représentation. « Le vrai suffrage universel, dit M. Anatole Leroy-Beaulieu ⁽¹⁾, serait celui qui donnerait un nombre de votants, égal au nombre de Français, quel que soit leur sexe... ».

Un pareil langage semble impliquer l'admission des femmes à l'exercice du droit électoral. M. A. Leroy-Beaulieu ajoute, en effet : « Je n'ai pas, quant à moi, d'objection de principe contre le vote des femmes. Je préférerais cependant, dans l'état de nos mœurs, que la femme, et avec elle, les enfants mineurs, fussent représentés par le chef de la famille.... Peut-être préférera-t-on, au siècle prochain, accorder simplement un vote aux citoyennes comme aux citoyens. Je ne veux pas examiner les avantages ou les inconvénients de ce système. Je le croirais, en tout cas, préférable au système actuel, qui me paraît souverainement injuste, car la femme, comme la famille, a, dans l'État, des droits et des intérêts, dont la législation actuelle a le défaut de ne pas tenir compte ».

Plusieurs raisons sont invoquées en faveur de l'électorat des femmes. On montre, d'abord, qu'elles ont autant d'intérêt que les hommes à être bien gouvernées. La faiblesse de leur sexe devrait même leur faire donner des

(1) A. Leroy-Beaulieu, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1898, t. 149, p. 449.

droits plus étendus qu'aux hommes, pour qu'elles n'en soient pas opprimées. On ajoute que le droit public et le droit civil sont en contradiction ouverte : la femme n'étant pas incapable, lorsqu'elle agit comme personne privée, devrait, dès lors, bénéficier de la même situation, en matière politique. Enfin, dit-on, n'est-il pas absurde qu'une femme puisse être « reine », et que les femmes ne puissent voter ?

Bluntschli, dans son ouvrage sur « la Politique⁽¹⁾, » prend soin de répondre à ces divers arguments : « l'intérêt, dit-il, ne donne pas la capacité de gouverner, sinon il faudrait appeler les enfants, eux-mêmes, à voter, au moins par leurs tuteurs... La femme, sans doute, est en général l'égale de l'homme, comme personne privée. Mais les droits publics dérivent de l'État, et dès lors, ce qu'il faut toujours se demander, c'est si la femme a réellement, pour l'État, la même valeur que l'homme ».

« Quant aux exemples d'introduction de femmes dans le gouvernement, — ce sont, dit Bluntschli, des « exceptions » qui s'expliquent par des motifs particuliers, et qui ne sont bonnes, ou même supportables, qu'à titre d'exceptions ».

Après cette réfutation, l'auteur montre ensuite que la femme ne doit pas être jetée dans le mouvement politique, si on veut qu'elle accomplisse, dans la famille, ses plus indispensables devoirs. D'ailleurs, en donnant le vote aux

(1) Bluntschli, *La Politique*, traduction Riedmatten (Paris, 1879, p. 277).

femmes, on ne saurait leur refuser « l'éligibilité » ; et alors, qu'on se figure une assemblée nationale, mêlée d'hommes et de femmes, et la tournure qu'y prendraient les débats ⁽¹⁾ ?

Ces raisons conduisent Bluntschli à repousser l'électorat des femmes. Mais il a soin d'ajouter que le suffrage des femmes serait peu à craindre « s'il consistait à attribuer au père de famille le droit de voter, lui-même, pour sa femme et pour chacune de ses filles majeures, habitant avec lui ». Ce serait, dit-il, un moyen d'augmenter l'influence des chefs de maison, en leur donnant ainsi deux ou plusieurs voix.

Ces conclusions de Bluntschli l'amènent donc à l'adoption d'un vote plural des « chefs de famille ». C'est le suffrage domestique que Bentham appelait le « household suffrage », c'est-à-dire suffrage par « feu » ⁽²⁾.

En 1871, devant l'Assemblée nationale, le comte de Douhet proposait d'élargir les bases du suffrage universel, par l'introduction d'un pareil système. Il lui donnait le nom de « vote accumulé des familles », et s'exprimait

(1) Bluntschli établit, en terminant, que, sans avoir le droit de vote, les femmes n'en exercent pas moins une influence « morale et indirecte » considérable, sur la vie publique : « L'homme d'État parle souvent avec son épouse comme avec sa propre conscience ; il lui raconte ses projets, ses périls, ses ambitions, ses gloires. C'est ici que la femme peut représenter le devoir moral en face du « summum jus » ou des artifices de la politique. Gardons-nous de lui enlever ce beau rôle, pour lui en donner un qui lui est étranger ! L'influence de la femme sur la vie politique cesserait d'être pure, en cessant d'être « indirecte ».

(2) Voir Summer-Maine, *Essais sur le gouvernement populaire*, tr. fr., Paris, 1887, p. 124.

ainsi dans l'exposé des motifs de sa proposition : « il est temps de moraliser le suffrage universel et, en l'appuyant sur la base la plus large et la plus respectable qui fût jamais, le mariage, de pouvoir proclamer à la face du monde, qu'en aucun temps, sous aucun régime et chez aucune nation, il n'aura existé une application aussi majestueuse, et en même temps aussi naturelle et complète de son libre exercice, que la formule de la présente proposition ⁽¹⁾ ».

Peu de temps après, M. Henri Lasserre, dans un ouvrage, publié en 1873, « la Réforme et l'organisation normale du suffrage universel », présentait un système semblable.

Comme les auteurs précédents, M. Lasserre considère le vote plural qu'il propose, comme un moyen d'assurer à la femme et aux enfants la représentation à laquelle ils ont droit. Dans son idée, la pluralité des votes, accordée au chef de famille, n'est qu'un moyen pratique d'obtenir le

(1) *Journal officiel* (1^{er} août 1871, p. 2373). Cette proposition du comte de Douhet fut écartée le 8 décembre, en même temps qu'une autre, analogue, émanant de M. de Jouvenel. Voici les articles principaux : « Art. 1^{er}. — Le suffrage universel ayant pour objet de représenter spécialement l'autorité du nombre, ne se comptera plus, dorénavant, par le simple vote individuel, mais par le suffrage accumulé des familles, représentées chacune par leur auteur naturel, c'est-à-dire par le père.

Art. 2. — Le père de famille pourra déposer dans l'urne autant de bulletins qu'il a d'enfants et deux en plus, pour le suffrage de sa femme et le sien propre.

Art. 6. — Ne seront réputés valablement conjoints par le mariage, à l'effet d'exercer les droits politiques, énoncés dans la présente loi, que les époux mariés à la mairie et devant l'Église, par un ministre de leur culte respectif ».

résultat qu'il cherche. Quant à la personne du chef de famille, elle le préoccupe fort peu, en elle-même. La preuve en est dans la faculté qu'il reconnaît aux femmes majeures, veuves ou non mariées, et non frappées d'indignité, de donner mandat de voter, en leur nom, à un électeur de leur choix. Ces femmes peuvent choisir, comme dans la pratique de la vie civile, — lorsqu'elles sont actionnaires d'une compagnie industrielle, par exemple, — un mandataire contractuel; et ce dernier, à qui elles confient leur bulletin, peut être un citoyen quelconque.

Il est donc suffisamment établi que ce système organise la pluralité des voix, dans le seul but d'assurer la représentation des enfants et des femmes.

Et voici comment M. Henri Lasserre ⁽¹⁾ défend son opinion : « la loi civile distingue, avec netteté, deux éléments très différents, que la loi politique confond, en aveugle, le Droit et l'exercice du Droit : le Droit qui appartient à tous et que rien ne peut supprimer, — l'exercice du Droit, que le législateur détermine et règle en sa sagesse, suivant certaines conditions d'âge, de sexe, de capacité, etc... Eh bien ! je dis que le principe qui est juste dans la société civile, est également juste dans la société politique. Je dis que dans l'une comme dans l'autre, il est équitable que toute personnalité soit comptée, comme elle compte dans la population, comme elle compte dans l'impôt. Je

(1) Henri Lasserre, *De la Réforme et de l'organisation normale du suffrage universel* (Paris, 1873, p. 66 et suiv.).

dis qu'aucun droit ne peut être anéanti, ni mis à l'écart, et que l'unique fonction de la loi est d'en régler l'exercice. Supprimer le droit de la femme et de l'enfant à être représentés, parce qu'ils sont reconnus incapables de voter, c'est absolument comme si, dans une licitation, on supprimait le droit de propriété des mineurs, parce qu'ils sont incapables de l'exercer par eux-mêmes ».

M. Lasserre arrive ensuite à la désignation de ces mandataires. Ils seront de deux sortes : les mandataires légaux et les mandataires contractuels. Dans les premiers, se placent le père, le mari ⁽¹⁾ ; puis les tuteurs et curateurs pour les mineurs et interdits. Dans les seconds, nous trouvons les représentants des femmes majeures, veuves ou non mariées, ou encore de celles dont le mari est déclaré indigne ⁽²⁾.

Le modèle de carte d'électeur que nous reproduisons, montre comment sont indiquées les personnes dont le mandataire porte la responsabilité et la charge et dont il administre les divers droits sociaux.

(1) Exception est faite, toutefois, pour le père naturel et le mari, séparé de corps, qui ne sont admis à représenter les enfants ou la femme.

(2) La femme dont le mari est déclaré indigne, a le droit de donner mandat à un électeur, de son choix, pour elle-même et pour ses enfants mineurs. Les filles mères, les femmes vivant notoirement en état de concubinage ne sont point investies de ce droit.

*Élections Nationales de 187 .*Election de la 1^{re} Chambre

CARTE D'ÉLECTEUR



Nom et prénoms :

Profession :

Nombre de personnes qu'il représente :

NOMS

Personne de l'électeur.....

Femme.....

Filles.....

Fils mineurs.....

Pupilles.....

TOTAL des personnes :

SIGNATURE,

Le Maire,

Tout chef de famille dépose dans l'urne, outre son propre vote, autant de bulletins qu'il compte, sous sa gestion, d'intérêts individuels séparés, autant de bulletins qu'il représente de personnes distinctes.

Tout célibataire, tout veuf sans enfants, tout citoyen sans aucune charge de tutelle, ne représentant que son individualité isolée et ne constituant qu'un intérêt unique, dépose un bulletin unique.

Le système de M. Henri Lasserre, qui part de cette idée de représentation absolue, conduit aux résultats suivants : le mari perdra la voix de sa femme, à la mort de celle-ci ; le père perdra les voix de ses enfants mineurs, à mesure qu'ils arriveront à leur majorité ou lui seront enlevés par la mort. Ainsi l'homme veuf, dont les enfants ont tous dépassé 21 ans, n'aura plus que la voix unique du célibataire.

Enfin il faudra, — et l'auteur dont nous parlons va jusque-là, — que les enfants orphelins naturels non reconnus, les fous, les interdits, en un mot tous les incapables, entrent aussi en ligne de compte et qu'ils votent par le ministère de leur représentant ordinaire ou de celui que le législateur leur désignera.

Cette théorie de la représentation absolue, poussée dans ses dernières limites, conduit évidemment trop loin. Les conséquences extrêmes auxquelles elle aboutit, proviennent de la conception erronée que se font certains auteurs de la nature de l'électorat. Nous avons vu, au début de cette étude, combien est inexacte la théorie qui voit, dans le droit

de suffrage, un « droit » attaché à la qualité d'être humain.

Si la faculté de voter était un attribut essentiel de la nature humaine, la femme pourrait revendiquer le droit d'être traitée de la même manière que l'homme, sur le terrain politique. Mais nous avons montré à quelles justes proportions, l'idée de « droit » se réduit, en matière de suffrage. Nous avons déclaré qu'à côté de cette notion de « droit », il faut reconnaître l'existence de nombreux devoirs que l'État, en vertu de son droit de puissance publique, peut imposer au citoyen. L'idée de devoir l'emporte même, avons-nous dit, sur l'idée de droit, car l'électeur, en bonne analyse, doit agir bien plus dans l'intérêt social que dans son intérêt propre. Le bénéfice personnel que l'électeur retire de son vote est ainsi obtenu, d'une manière indirecte ; les intérêts particuliers ont leur sauvegarde dans la bonne direction donnée aux intérêts de la collectivité. L'État, chargé de veiller sur ces derniers, peut limiter par la législation électorale qui lui semble la meilleure, le droit individuel. Et c'est ici que l'on voit apparaître, dans la nature du vote, l'idée de « fonction sociale ». L'État, dans l'intérêt de la collectivité, investit de la fonction « électorale » qui bon lui semble, ou plutôt ceux qui lui paraissent capables d'en assurer le bon exercice. Les femmes, les mineurs peuvent donc être écartés par le législateur de la fonction électorale et l'idée d'une représentation « absolue » de tous les êtres humains se rattache, on le voit, à une conception inexacte de la nature de l'électorat.

D'un autre côté, le moyen, lui-même, proposé par les partisans de cette représentation absolue, pour atteindre leur but, est loin de reposer sur une base juridique solide. Dans leur système, en effet, les enfants mineurs confèrent des droits à l'électeur ; or, comme le dit M. Ducrocq, rien n'est plus anti-juridique que de voir des incapables, des êtres inexistants dans la politique, augmenter la capacité électorale du citoyen⁽¹⁾. « L'enfant mineur n'existe qu'en droit civil ; en droit politique, il n'existe pas, il est un incapable, il ne saurait conférer aucun droit⁽²⁾ ».

Est-ce à dire maintenant que la pluralité des votes doit être refusée au chef de famille ? Non certes ; et le coefficient de la situation de famille nous semble, tout au contraire, présenter de nombreux avantages. Mais, au lieu de le considérer comme un moyen d'assurer à la femme et aux enfants une représentation légitime, on doit voir simplement, en lui, un privilège accordé au chef de famille, lui-même, à raison de son expérience politique plus solide. La présence à son foyer d'une femme ou d'enfants mineurs n'est, pour nous, que l'indice d'une capacité électorale

(1) Ducrocq, *Droit administratif* (7^e édit., t. 4, p. 48) : « Le triple et le quadruple vote ainsi entendus reposent sur la base la plus anti-scientifique et anti-juridique qui se puisse imaginer : l'existence d'enfants mineurs conférant des droits. Ce sont, en effet, des incapables qui augmenteraient la capacité électorale du citoyen, des êtres inexistants dans le droit politique et y jouant, par l'institution du vote plural, un rôle considérable, alors même que l'on ne verrait pas, en eux, la source d'une catégorie de privilégiés ».

(2) Doniol (*Séances et travaux de l'Acad. des soc. morales et politiques*, 1898, t. 149, p. 464).

plus forte et qu'il convient de favoriser. Ainsi, nous ne sortons plus des données théoriques du vote plural et nous n'avons pas à résoudre les difficultés nombreuses que soulève le système de M. Henri Lasserre.

La pluralité des voix, conférée au chef de famille, est loin de constituer, à son profit, un privilège anormal. Sa situation ne saurait, en effet, être comparée à celle du célibataire : « Il n'y a, dit M. Georges Picot, entre ces deux électeurs, ni identité de droits, ni identité de devoirs. Les mettre sur le même pied, leur attribuer même valeur est un effort contre nature; la loi, loin de dénaturer les faits, doit s'y plier. Donner au père de famille un second vote, c'est conformer les droits à la réalité ⁽¹⁾ ».

Qui ne sait ce que la responsabilité d'une famille à élever, ajoute de sérieux et de gravité à toute la vie du père de famille? Hélas! il arrive trop souvent, de nos jours, que le père est inférieur à sa mission. Mais il n'en reste pas moins vrai que l'opinion universelle continue à croire que le père de famille présente plus de garantie morale qu'un autre : nul n'en doute, quand il s'agit d'un employé et surtout d'un caissier. On ne saurait en douter davantage, quand il s'agit d'un électeur. « La pensée de ses enfants, le souci de leur avenir retient le père sur la voie du mal et le pousse au labeur honnête. Pourquoi cette inspiration salutaire ne lui dicterait-elle pas ses votes ⁽²⁾? »

(1) Georges Picot, *Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques* (1898, t. 149, p. 438).

(2) Crétinon, *op. cit.*, p. 21.

« Croit-on que la famille, dit M. Ferneuil, ne confère pas au chef chargé de l'élever, un tout autre degré de responsabilité sociale qu'au simple célibataire, et le premier ne présente-t-il pas à la communauté politique, dont il fait partie, des garanties de moralité bien plus sérieuses que le second, précisément parce qu'il ne dépend pas que de lui seul, parce qu'il tient à quelque chose et est rattaché à un groupe⁽¹⁾? »

D'ailleurs, il existe déjà des législations électorales qui accordent à l'homme marié une certaine situation privilégiée et qui admettent, par conséquent, que le mariage augmente les garanties de la valeur politique de l'électeur. C'est ainsi que dans l'Amérique espagnole, il est généralement admis que le mariage émancipe au point de vue électoral⁽²⁾.

Dans la république d'Andorre, seuls les chefs de famille sont électeurs; c'est la survivance, dans cette vallée perdue d'Andorre, d'une veille coutume éteinte ailleurs. Or, quelle différence établir entre la situation privilégiée,

(1) Ferneuil (*Rev. politique et parlementaire*, décembre 1896, t. X, p. 500), *La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel*.

(2) Dans la Bolivie, l'Équateur, Costa-Rica, l'âge légal et ordinaire de la capacité électorale est de 20 ans. Dans le Mexique, le Pérou, l'Uruguay, l'âge légal est de 21 ans. Mais, dans ces mêmes pays, on peut voter dès l'âge de 18 ans si l'on est marié. Au Chili, l'âge ordinaire est de 25 ans pour les célibataires, 21 ans pour l'homme marié. Au Portugal, on ne vote qu'à 25 ans, ce qui est déjà fort sage; mais, à l'âge requis, il faut joindre l'une ou l'autre de ces deux qualités : ou bien savoir lire et écrire, ou bien être père de famille. La paternité relève de la déchéance de l'ignorance. Enfin, dans la République d'Andorre, seuls les chefs de famille sont électeurs (A. Crétinon, *op. cit.*, p. 23).

créée par cette coutume, et les avantages que se propose d'organiser le vote plural? L'idée qui donne naissance au privilège est évidemment la même dans ces deux institutions.

A ces quelques exemples, s'ajoute encore une considération fort importante qui, à elle seule, devrait bien suffire pour l'adoption du coefficient électoral de la famille. Nous voulons parler de la question de la « dépopulation ».

Le vote plural ne serait-il pas, en effet, un encouragement au mariage et à la paternité? « Que le législateur commence à inculquer au peuple le respect de la paternité, qu'il honore publiquement les familles fécondes.... Aucun encouragement n'est à négliger ».

Dans son ouvrage « la dépopulation en France ⁽¹⁾ », M. René Gomard n'a pas laissé échapper cette considération. Après avoir réprouvé le remède trop énergique qui consisterait à enlever le vote aux célibataires, il ajoute en effet : « ce qui serait plus raisonnable, sans avoir peut-être beaucoup plus d'effet, ce serait un système de vote plural, attribuant à chaque père de famille un nombre de voix égal au nombre de ses enfants (ou de ses enfants mâles) mineurs, en plus de sa voix propre. On arriverait ainsi à donner, dans l'État, une importance plus grande à la partie la plus saine et la mieux pondérée de la nation. Est-il juste que le célibataire, qui ne vit que pour lui,

(1) René Gomard, *La dépopulation en France*, p. 111 (citation faite par M. Crétinon, p. 21).

exerce autant d'influence par son vote que le père de famille, au sort duquel est subordonné le sort de cinq, six, dix autres personnes? »

Nous dirons, enfin, que le vote plural, fondé sur la situation de famille de l'électeur, est celui qui répond le mieux aux principes démocratiques dont nous avons reconnu l'observation nécessaire. Tous les citoyens, avons-nous dit, peuvent prétendre à la plûralité du suffrage, et les coefficients électoraux doivent avoir un caractère large et démocratique.

Or, le mariage et la paternité ne sont pas plus les privilèges d'une classe que d'une autre. Tous les citoyens peuvent contracter mariage et si tous les hommes mariés ne sont appelés à devenir des pères de famille, le hasard en est seul responsable. La démocratie s'accommode très bien des distinctions fondées sur le hasard. Aussi, en supposant que l'existence d'une belle famille soit un effet du pur hasard (ce qui est loin d'être vrai), le vote plural, accordé au chef de famille, ne choquera pas, pour celà, la multitude ⁽¹⁾.

Le coefficient de la famille doit donc être considéré

(1) Il est cependant des auteurs, comme M. Ducrocq, qui ne partagent pas cette opinion : « On ne peut justifier le vote plural en disant que ces diverses circonstances (celles qui se rattachent à la « situation de famille » de l'électeur), à la différence des précédentes (cens et capacité), dépendent toujours et exclusivement de la volonté de l'électeur. On sait bien que très souvent, sa volonté n'y est pour rien, et qu'il peut souffrir cruellement de l'isolement de son foyer. Sans même que l'idée de récompense ou de châtement s'y mêle, la règle manque de justice et transforme le droit électoral en un étrange privilège ».

comme répondant parfaitement aux principes démocratiques que nous avons posés. Il offre encore l'avantage considérable d'être d'une constatation facile. Quoi de plus simple, en effet, de prendre le livret de famille de chaque citoyen, d'y relever le nombre de ses enfants et de porter sur sa carte électorale, un nombre de voix identique ou proportionnel ? Avec un état civil aussi bien dressé que le nôtre, il n'y a de place ni pour l'erreur, ni pour les récriminations. Les catégories seront établies avec une rigueur, tout à fait mathématique : grand avantage déjà pour une division électorale.

TITRE SECOND

APPLICATION DU VOTE PLURAL DANS LES ÉLECTIONS BELGES ⁽¹⁾

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION BELGE DE 1893

L'année 1893 marque la fin du régime électoral censitaire et l'établissement du suffrage universel en Belgique. Une pareille transformation des conditions de l'électorat

(1) La Belgique n'est pas le seul pays, où ait été faite l'expérience du vote plural. On trouve, en effet, quelques autres exemples de l'application de ce système. Mais nulle part, toutefois, l'étude n'en est aussi intéressante qu'en Belgique, car c'est dans ce pays, seulement, que le vote plural s'applique aux élections « politiques ».

Ailleurs, le système ne fonctionne que dans des élections « locales », et n'offre, par conséquent, pas le même intérêt.

Angleterre. — Ainsi, en Angleterre, le système longtemps en vigueur pour les élections « locales » établissait une stricte proportion au taux des

aux assemblées politiques s'est opérée sans révolution, sans que l'ordre ait cessé d'être assuré, sans crise ministérielle.

contributions payées et atteignait un degré de pluralité supérieur à celui des élections belges.

Ainsi, les contribuables étant seuls électeurs,

Tous les « Ratepayers » avaient..	1	voix.	
Pour 1.250 fr. (de revenu) on avait	1	voix de supplément.	
— 1.875 fr. — — —	2	—	
— 3.750 fr. — — —	5	—	

Nul ne pouvait avoir plus de 6 voix, au total.

Pour le choix des membres électifs du « bureau des gardiens des pauvres », l'échelle de pluralité était différente. Un même électeur pouvait avoir jusqu'à 12 voix.

Ce système a été aboli par la loi du 5 mars 1894, et remplacé par « *One man, one vote* », avec cette particularité que les femmes sont électeurs et éligibles aux élections des provinces et des districts (conseils paroissiaux et conseils scolaires).

Suède — Le vote plural existe encore en Suède, à l'électorat communal. Pour être électeur, il faut payer des contributions communales. Chaque électeur a un nombre de voix proportionnel à la somme des contributions payées par lui :

La base de pluralité, à Stockholm, est de :

1 voix par 100 couronnes (138 f.).

100 voix pour 10.000 couronnes (13.800 f.).

Nul ne peut dépasser 100 voix.

Prusse — En Prusse, dans les sept provinces de la Prusse orientale, le vote plural est employé pour les délibérations des assemblées générales des citoyens des communes rurales, non pour les élections d'un conseil.

La base n'est pas le cens, en ce que tout habitant qui se présente a une voix au moins.

Mais, de 20 à 50 marcs d'impôt, il a 1 voix de suppl.

de 50 à 100 — — — 2 —

Au-dessus de 100 — — — 3 —

On ne peut avoir plus de 4 voix, au total.

Du moins, c'est la règle générale posée par la loi, qui permet, sous des conditions assez rigoureuses, il est vrai, d'y déroger par un statut local et d'augmenter ou de diminuer la « pluralité ».

Il a suffi de faire fonctionner le mécanisme de la révision constitutionnelle.

Le congrès national de 1831, sachant bien que son œuvre ne serait pas immuable, avait réglé, par avance, les conditions dans lesquelles les modifications pourraient être apportées à la Constitution. L'article 131 reconnaît

Toutefois, deux dispositions sont toujours observées : aucun électeur ne peut avoir plus d'un tiers des voix ; — s'il s'agit de très petites communes où il n'y a pas plus de 18 électeurs pour certaines provinces et plus de 40 pour certaines autres, en sorte que dans les unes, nul ne peut avoir plus de six voix et plus de treize dans les autres ; — et les deux tiers du total des voix doivent appartenir aux électeurs propriétaires habitant la commune.

L'élection du conseil lui-même se fait, non pas d'après le système du vote plural, mais d'après le système des trois classes, qui n'est, en somme, qu'un vote plural indirect, par suite de l'inégalité des trois classes entre elles (Voir Oscar Pyfferoen, *Les réformes communales*, et Charles Benoist, *op. cit.*, p. 341 et s.).

Australie. — Dans la Nouvelle-Galles-du-Sud (Australie), la loi municipale du 23 décembre 1867 a fait l'application du vote plural. En vertu de la clause 52 de cet « act », toute personne, propriétaire ou locataire d'un immeuble, vote dans la mesure suivante :

Pour une propriété d'un revenu annuel

de 25 liv. st. au moins.....	1 voix.
de 25 à 75 liv. st. au moins.....	2 —
de 75 à 150 liv. st. au moins.....	3 —
de 150 et plus.....	4 —

Ce système fonctionne dans les autres colonies australiennes, notamment dans l'Australie méridionale, au Queensland et dans la colonie de Victoria.

Dans cette dernière colonie, le « Local Government Act » (1890), reproduisant les dispositions de l'act de 1874, a formulé et sanctionné le principe du vote plural dans la clause 66 de cet act.

Finlande. — Enfin, pour la Finlande, la loi du 8 décembre 1873, modifiée par la loi du 15 août 1883, concernant l'administration municipale des villes, ainsi que le décret du 6 février 1865, relatif à l'organisation des communales rurales, ont fait l'application du système du vote plural.

(Voir *Le vote cumulatif dit plural*, par Louis Frank, Bruxelles, 1893).

au pouvoir législatif, c'est-à-dire au roi et aux deux Chambres, « *le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telles dispositions constitutionnelles* ». Le texte est précis, le pouvoir législatif ne doit pas s'en tenir à une déclaration plus ou moins générale ; il doit désigner limitativement ⁽¹⁾ les articles de l'acte fondamental qu'il juge nécessaire de modifier.

L'article 131 porte, en outre, qu'après la déclaration de révision, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit et qu'il en est convoqué deux nouvelles, dans les formes ordinaires. « Les Chambres, dit le texte, statuent d'un commun accord avec le roi, sur les points soumis à la révision. Dans ce cas, les Chambres ne peuvent délibérer si les deux tiers, au moins, des membres qui composent chacune d'elles, ne sont présents, et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit, au moins, les deux tiers des suffrages ».

C'est la proposition de M. Janson, dont la prise en considération fut votée le 27 novembre 1890, qui a mis en mouvement toute la procédure de révision. Bien d'autres propositions avaient précédé celle de M. Janson et le fait seul de leur présentation démontre combien le mouvement en faveur de la révision était persistant dans l'opinion publique.

(1) Léopold Arnaud, *La révision belge*, 1890-93. — (Paris, Pédone, éditeur, 1894, p. 17 et suiv.). — « Avec une limitation des articles à réviser, il n'est pas à craindre que le pouvoir constituant ne soit amené à sortir des limites de sa mission ; l'énumération est une barrière facile à garder pour le président de l'assemblée ».

L'article 47 de la Constitution de 1831 avait posé ainsi le principe de l'électorat politique : « La Chambre des représentants se compose des députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôts directs, ni être au-dessous de 20 florins (1) ».

Cette législation, qui donnait à la Belgique environ 45.000 électeurs, pour une population de 4 millions d'habitants ne survécut pas aux événements dont Paris fût le théâtre, en février 1848. Les Chambres belges, cédant à la stupeur et aux inquiétudes du moment plutôt qu'à un mouvement de l'opinion nettement accusé, réduisirent le cens à 20 florins sur tout le territoire (loi du 12 mars 1848).

En 1865-1866, la Belgique avait été travaillée par des associations politiques, qui prenaient leur mot d'ordre à Londres, au siège de « l'Internationale », de fondation récente.

Les émissaires, venus de l'autre côté du détroit, parlaient dans les réunions publiques de la généralisation du droit de vote, du suffrage universel, dans le but effectivement poursuivi, d'une transformation complète du régime social et de l'établissement d'un collectivisme.

A côté de cette agitation socialiste et extra-légale, des esprits jeunes et ardents menaient une campagne de

(1) On remit l'élection des représentants et des sénateurs au même collège électoral, en exigeant seulement des seconds, des conditions d'éligibilité plus rigoureuses que pour les premiers.

presse en faveur de l'établissement du suffrage universel par les voies légales. L'obstacle à l'extension du droit de suffrage était dénoncé par MM. Janson, Graux, Edmond Picard; c'est l'article 47 de la Constitution qu'il convenait, tout d'abord de modifier. D'ailleurs, à la Chambre des représentants, on commençait à parler de la question.

La proposition Guillery ⁽¹⁾ nous montre sous quel aspect, dès le début, l'idée de la réforme électorale a été présentée aux Chambres : les partisans de l'extension du droit de suffrage ont demandé l'élargissement du corps électoral pour les élections aux conseils provinciaux et communaux, avant de le demander pour les élections aux assemblées politiques.

L'agitation cessa et l'opinion publique ne prêta pas d'attention à la discussion des projets de réforme. Une loi, péniblement élaborée et qui fut promulguée le 30 mars 1870 ne fut pas même appliquée. Les élections de juin 1870 donnèrent la majorité aux catholiques qui firent passer le 12 juin 1871 un projet réduisant le cens à 20 francs pour les élections aux conseils provinciaux, et à 10 francs pour les conseils communaux. Cette loi établissait ainsi la distinction des électeurs belges en trois catégories.

C'est au cours de la discussion de cette loi, concernant exclusivement l'électorat aux assemblées locales, que fut

(1) Cette proposition tendait à l'abaissement du cens à 10 francs pour les électeurs provinciaux et communaux, sachant lire et écrire (Voir Léopold Arnaud, *op. cit.*, p. 34 et s.).

présentée la première proposition de révision de la Constitution, celle de M. Demeure ⁽¹⁾. La prise en considération fut repoussée par 73 voix contre 23, dont 3 étaient émises par des catholiques.

En juillet 1883, la question de la révision fut, de nouveau, soumise à la Chambre des représentants. La prise en considération ne recueillit que 11 suffrages, provenant de la gauche avancée. Les catholiques et les doctrinaires s'étaient retrouvés d'accord pour combattre cette proposition. Mais les libéraux doctrinaires qui étaient au pouvoir à ce moment-là, dûrent donner à la fraction libérale avancée, un gage de leurs bonnes dispositions pour l'avenir. Le gouvernement présenta un projet de loi sur l'enseignement primaire obligatoire, et il fit voter la loi du 25 août 1883, qui créait pour les élections aux conseils locaux, la classe des électeurs « capacitaires », à côté de celle des « censitaires ». Il suffisait, pour voter comme capacitaire, d'avoir subi un examen d'enseignement élémentaire.

Les élections de juin 1884 furent un grand triomphe pour le parti catholique. M. Frère Orban dû céder la place à son vieil adversaire politique M. Malou. Le ministère s'engagea dans une politique de réaction, à outrance. Pendant les années qui suivirent, des grèves éclatèrent sur les différents points du territoire. L'agitation

(1) Cette proposition s'appliquait à l'art. 47 sur l'électorat politique, et aux art. 53 et 56 ayant trait à la composition du Sénat et à l'éligibilité des sénateurs (V. Léop. Arnaud, *op. cit.*).

était croissante et le moment parut favorable aux libéraux pour engager la lutte contre le ministère.

En 1887, une proposition de M. Janson, tendant à la révision de l'article 47 est faite à la Chambre. Elle est repoussée par 83 voix catholiques contre 33 voix libérales 2 et voix catholiques.

Les socialistes et les libéraux avancés unirent leurs moyens d'action afin d'étendre l'agitation révisionniste.

M. Janson renouvela, en 1890, à l'ouverture de la session législative, sa proposition de révision des articles 47, 53 et 56 de la Constitution. Il montra que les ouvriers pourraient être amenés à voter la grève générale, pour obtenir le droit de suffrage. A la surprise générale, le gouvernement se déclara favorable à la prise en considération. Celle-ci fut votée à l'unanimité des 118 membres présents⁽¹⁾.

La proposition Janson fut renvoyée aux sections de la Chambre qui la rejetèrent. Mais la section centrale (commission d'étude composée des rapporteurs de la proposition dans les différentes sections), saisie à son tour, déclarait à l'unanimité, le 27 février 1891, qu'il était indispensable qu'un accord s'établît sur le principe du système électoral à substituer au régime existant, avant de statuer sur la proposition de révision.

Une fois l'accord établi entre la Chambre des représentants et le Sénat, sur la liste des articles à comprendre

(1) Le vote est du 27 novembre 1890.

dans le travail de révision, les deux assemblées législatives furent dissoutes le 23 mai 1892.

Les élections eurent lieu les 14 et 21 juin : catholiques et libéraux conservèrent leurs forces respectives dans les nouvelles Chambres. La question de l'introduction du suffrage universel fut discutée dans tous les collèges électoraux. « Aussi, a-t-on pu dire que les résultats du scrutin furent la démonstration non équivoque de l'hostilité du « pays légal » à l'égard de cette réforme ». Les partisans du suffrage universel ne passèrent guère que dans la capitale et encore leur fallut-il, pour cela, composer avec leurs adversaires, les doctrinaires, en consentant à ce que l'on a appelé, au cours des polémiques de l'époque, le « pacte de Bruxelles ».

La session ordinaire de 1892-93 s'ouvrit le 8 novembre. Le discours du Trône constitua un acte d'une haute portée politique, en raison des sages conseils qu'il contenait à l'adresse de la majorité. Il lui recommandait de ne pas faire « œuvre de parti », en élaborant le régime électoral de l'avenir ⁽¹⁾.

Dans les commissions parlementaires instituées au mois de juillet 1892, par les deux Chambres, les propositions

(1) « Il y a lieu de remettre à l'étude divers points de notre organisation politique ; et dans cette consultation solennelle et spéciale que prescrit notre pacte fondamental, le corps électoral d'aujourd'hui vient de vous donner mandat de réaliser une large extension du droit de suffrage... En subordonnant la révision de la constitution au vote d'une majorité exceptionnelle, nos pères ont voulu qu'elle ne pût être une œuvre de parti » (discours du Trône, *débats*, sess. ord., 1892-93, p. 77). V. Léopold Armand, *op. cit.*, p. 77.

les plus diverses sont examinées : les unes, tendant au suffrage universel, les autres à des systèmes électoraux, fondés sur la capacité, sur l'habitation, l'occupation ou le cens.

La plupart des auteurs de ces différentes propositions étaient disposés à faire quelques concessions. M. Frère-Orban, chef du parti libéral doctrinaire, resta seul inflexible jusqu'au bout, préconisant l'application des lois de 1871 et de 1883, sur l'électorat des assemblées locales, à l'électorat politique.

Le suffrage universel pur et simple, à 21 ans, sans condition, n'avait pas de défenseur à la Chambre des représentants. Ses partisans se comptaient dans les rangs socialistes.

Le parti libéral avancé fit preuve du plus sincère esprit de conciliation. Son but était l'égalité de tous les citoyens, plutôt que l'universalité du droit de vote. Peu lui importaient les conditions d'âge ou de résidence, pourvu qu'elles soient les mêmes pour tous les citoyens.

Le parti libéral modéré se divisa. Un groupe important, sous la conduite de M. Graux, député de Bruxelles, passa à l'aile droite des progressistes. Le système de M. Graux est le suffrage universel de tous, à l'exclusion « *des illettrés et des indigents* ».

Un point, dit M. Léopold Arnaud, sur lequel tous les hommes politiques étaient d'accord, au moment où le travail de révision se poursuivait, c'était assurément la nécessité de voter un texte limitatif précis, « d'où les partis

ne pourraient plus tirer, — ainsi que cela s'était pratiqué sous l'empire de l'ancien article 47, — une législation électorale variant suivant les époques, les tendances ou les intérêts de la majorité ».

Les partisans du régime censitaire proposaient de rédiger ainsi l'article 47 : « Les représentants sont élus directement par les citoyens âgés de 25 ans, payant depuis deux ans le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut être au-dessous de 5 francs d'impôt direct, ou qui, possédant la base de l'impôt et portés au rôle pour une somme équivalente au cens, sont dispensés du paiement par la loi ⁽¹⁾.

Le gouvernement se déclara nettement hostile à la conservation du régime censitaire. La majorité de la commission se rallia à sa façon de voir.

Le système qui consiste à donner comme fondement au droit de suffrage, le fait d'habiter une maison, d'un revenu cadastral déterminé, fut celui qui recruta le plus grand nombre d'adhérents dans les anciennes Chambres.

La majorité n'étant pas disposée, dans les nouvelles Chambres, à opérer la révision dans de pareilles conditions, on lui proposa de compléter « l'habitation » parce que l'on appela le système de « l'occupation ». Ce dernier devait favoriser les populations rurales car une certaine réduction sur la valeur de l'habitation était établie, quitte à

(1) *Guide de l'électeur aux Chambres Constituentes*, par Van den Berg, Liège, 1892.

compenser cette facilité donnée à l'individu, en admettant en compte l'importance des terres qu'il cultive.

L'idée qui domine le travail revisionniste, de 1890 à 1893, est avant tout celle d'augmenter l'importance du corps électoral. Sur six millions d'habitants, il n'y avait à cette époque, que 135.000 électeurs. Tout le monde s'accordait pour déclarer ce chiffre trop faible. C'est donc sur le terrain des chiffres et des proportions que la lutte se produisit. Mais, dans tous les partis, la réforme était poursuivie dans une pensée conservatrice. On voulait créer un régime durable.

Pendant la discussion de toutes ces propositions au sein des commissions, un referendum fut organisé par l'Association libérale de Bruxelles. Celle-ci avait voulu organiser une manifestation en faveur du suffrage universel, et elle avait réussi. Le vote eut lieu, à Bruxelles, le 27 février 1893. L'épreuve parut concluante en faveur du suffrage universel et les résultats furent présentés au Roi par M. Grimard, président de l'association libérale.

A cette époque, les débats s'ouvrirent à la Chambre des représentants par un discours de M. Beernaert, où il montrait les concessions, faites aux divers partis par le projet du gouvernement.

La discussion occupa 27 séances. « Le cens, l'habitation, le capacitarat, le suffrage universel furent successivement défendus, dit M. Léopold Arnaud, — souvent avec un grand talent oratoire, toujours avec un flot de paroles, où les discussions de chiffres s'entremêlent aux arguments

tirés du texte de l'Évangile, — au grand étonnement du lecteur français ».

On peut dire que la révision constitutionnelle de 1893 est due aux efforts combinés du cabinet et de la gauche radicale. Si les doctrinaires ont été écartés, la faute en est peut-être bien imputable à l'attitude intransigeante, prise par le chef du parti, M. Frère-Orban.

Une proposition, émanant de M. Féron, membre de l'extrême gauche, fut présentée comme ayant l'appui du gouvernement et du roi. Elle consistait dans le suffrage à vingt-cinq ans, après deux années de résidence (suivant la formule Nothomb), à tous les citoyens belges, avec une voix, en sus, aux pères de famille.

Le 11 et le 12 avril 1893, furent rejetées toutes les propositions tendant à l'établissement du suffrage universel pur et simple. Ce fut le signal de grèves, organisées par le parti socialiste. En plusieurs circonstances la garde civique fit usage de ses armes contre les grévistes.

Après le rejet des diverses formules électorales lues à la Chambre, le 12 avril, M. Nyssens formula sa proposition ⁽¹⁾. Elle devait devenir le nouvel article 47 de la Constitution.

(1) Proposition de M. Nyssens, député de Louvain. — « Les députés à la Chambre des représentants sont élus directement par les citoyens dans les conditions ci-après déterminées.

Un vote est attribué à tout Belge, âgé de 25 ans accomplis, domicilié depuis un an, au moins, dans la même commune et qui ne se trouve pas dans l'un des cas d'indignité prévus par la loi.

Un vote supplémentaire est attribué à raison de chacune des conditions suivantes :

Nous n'entrerons pas dans l'exposé de la controverse historique qui porte sur le point de savoir si l'accord entre le cabinet et l'extrême gauche, sur la formule du vote plural, se place à une époque antérieure ou postérieure au dépôt de la proposition Nyssens. Ce qui est certain, c'est que le cabinet et l'extrême gauche se déclarèrent immédiatement prêts à la voter.

La commission se rallia à la proposition de M. Nyssens,

1° Être âgé de 35 ans accomplis, être ou bien marié ou bien veuf ayant descendant légitime et payer à l'État au moins 5 francs d'impôt, du chef de la contribution personnelle, en principal et additionnels, à moins qu'on n'en soit exempté, à raison de sa profession ;

2° Être âgé de 25 ans accomplis et être propriétaire :

Soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2.000 francs, à établir sur la base du revenu cadastral ;

Soit d'une inscription au Grand-Livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la caisse d'épargne d'au moins 100 francs de rente.

Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans, au moins.

La propriété de la femme est comptée au mari ; celle des enfants mineurs au père ;

3° Être âgé de 25 ans accomplis et se trouver dans l'un des cas suivants :

A. — Être porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés ;

B. — Remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée qui impliquent la présomption évidente que le titulaire possède, au moins, les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. La loi détermine ces fonctions, positions et professions.

Nul ne peut cumuler plus de trois votes.

Le vote est obligatoire ».

*Signé : A. NYSENS, H. CARTUYVELS, F. NOEL, Baron G. SNOY,
Comte de THEUX, Léon VISART.*

sous la réserve de très légères modifications de détail. M. Beernaert ⁽¹⁾ fit ressortir le caractère transactionnel de la proposition de M. Nyssens.

La majorité constitutionnelle fut acquise et voici les chiffres de ce scrutin mémorable du 18 avril 1893 :

145 membres y prennent part.

119 répondent oui.

14 répondent non (groupe Frère-Orban).

12 s'abstiennent.

A la suite de ce vote, l'ordre se rétablit, très rapidement, dans le pays et le gouvernement n'eût plus à redouter l'agitation menaçante des masses ouvrières. Or, d'après M. Frère-Orban, c'est bien à l'action de ces dernières que doit être attribuée l'adoption du suffrage universel : « dans une heure de lassitude et d'effroi, en présence de l'émeute qui grondait au dehors, le ministère se raccrocha, pour l'imposer à la majorité, à un projet élaboré dans le mystère par un de ses confidents de la droite, en collaboration avec les radicaux ⁽²⁾ ».

Du côté des abstentionnistes, le vote du 18 avril n'est pas jugé d'une façon moins sévère. M. Woeste s'expri-

(1) « Aucun de nous ne peut avoir la prétention de voir consacrer toutes les idées, toutes les théories en faveur desquelles il a travaillé et lutté. Eh bien, à ces concessions, sachons nous y résigner. Le patriotisme nous en fait un devoir. Eh ! faisons le largement, sans arrière-pensée, afin que l'œuvre nouvelle, scellée la main dans la main, ressemble à celle d'autrefois et assure le bien de la patrie. » (*Annales parlementaires belges*, séance du 18 avril 1893, p. 1185).

(2) Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*.

maît ainsi, le 3 juin 1893 : « l'élément radical, a-t-on dit, qui a été l'un des facteurs prépondérants de la réforme de l'article 47 de la Constitution, au lendemain de ce vote, déclare qu'il maintient tout son programme politique et qu'un prochain congrès déterminera la plate-forme de l'élection de 1894 ».

« A droite, l'enthousiasme n'est pas plus grand que du côté de l'extrême gauche. La droite de cette assemblée a voté le vote plural à contre-cœur et la droite du Sénat l'a voté par résignation. Mais il n'en est pas moins vrai que ces votes ont placé le pays dans une situation difficile, dans une situation pleine de dangers, dont il est impossible, dès à présent, de percer les obscurités redoutables ⁽¹⁾ ».

Il n'y eût guère, dit M. Frère-Orban, que le chef du Cabinet qui se déclara satisfait de l'œuvre nouvelle ⁽²⁾. Et cependant quelle contradiction entre cette justification de l'article 47 révisé et ce manifeste du 10 mars 1891, où M. Beernaert s'exprimait ainsi : « Le gouvernement n'est pas partisan du suffrage universel. Il croit que le pays n'est pas suffisamment préparé et que l'on ne pourrait, sans imprudence, passer du nombre des électeurs actuels

(1) Discours de M. Woeste, séance du 3 juin 1893 (*Annales parlementaires belges*, p. 1611).

(2) « L'œuvre a été accomplie, disait M. Beernaert, grâce à la sagesse admirable de la nation belge qui a modifié profondément ses institutions, en pleine liberté, en pleine paix, sans y être forcée par une secousse du dedans ou du dehors, spectacle offert par fort peu de peuples » (V. *Journal de Bruxelles*, du 3 septembre 1893).

(135.000) à l'électorat de tous (1.500.000). Le gouvernement voudrait que le nombre des électeurs fût ainsi porté (par l'occupation) à 600.000 environ ».

Ces reproches de M. Frère-Orban nous paraissent exagérés. L'obstination irréductible dont fit preuve le chef du parti doctrinaire, au cours de la révision de 1893, est suffisante d'ailleurs pour nous mettre en garde contre son appréciation du scrutin du 18 avril.

Il faut reconnaître, il est vrai, que l'opinion de M. Beernaert a subi certaines modifications dont il a été le premier à faire l'aveu. Et on ne peut que le féliciter de l'esprit de conciliation qu'il a apporté dans la recherche de la solution définitive.

Plutarque définissait ainsi le vrai politique : « Le vrai politique sait varier sa conduite suivant les circonstances. Il prend chaque affaire par le côté le plus accessible qu'elle présente. Souvent, par le sacrifice d'une partie, il sauve tout le reste, et, en cédant un peu, il gagne beaucoup⁽¹⁾ ».

M. Beernaert ne se serait-il pas inspiré, et avec raison, de ce précieux enseignement de Plutarque? N'aurait-il pas vu, dans les progrès croissants du socialisme, la nécessité absolue de prendre certaines mesures préservatrices?

C'est bien, en effet, l'avis de M. Van der Smissen⁽²⁾,

(1) Plutarque, *Vie des hommes illustres* (Comparaison de Solon et de Publicola).

(2) Van der Smissen, *État actuel des partis en Belgique* (V. *Annales de l'école des sciences politiques*, 1898, p. 550).

dont une image expressive, qu'il exprime ainsi, traduit exactement notre pensée : « avant la révision, les forces socialistes étaient pareilles à la vapeur enfermée dans une chaudière surchauffée; elles menaçaient de faire explosion. La révision a été *l'application à la chaudière d'une soupape de sûreté* ».

CHAPITRE II

L'ÉLECTORAT POLITIQUE

Le nouvel article 47 de la Constitution belge ⁽¹⁾ apporte au suffrage universel direct qu'il institue un premier tempérament, en relevant l'âge de la majorité électorale de 21 ans à 25 ans.

Le second tempérament, et le plus caractéristique, c'est le vote plural.

L'article 47 accorde d'abord un vote supplémentaire aux citoyens, âgés de 35 ans, qui sont mariés ou veufs ayant descendance légitime, et qui paient à l'État au moins 5 francs d'impôt, du chef de la contribution personnelle sur les habitations, à moins que la loi ne les exempte du paiement de cette taxe, à raison de leur profession ⁽²⁾. Cette dernière disposition conserve le vote sup-

(1) Loi constitutionnelle du 7 septembre 1893, article 47 : « ... Un vote est attribué aux citoyens âgés de 25 ans accomplis, domiciliés depuis un an, au moins, dans la même commune et qui ne se trouvent pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi... »

(2) Article 47 : « ... Un vote supplémentaire est attribué à raison de chacune des conditions suivantes :

1° Être âgé de 35 ans accomplis, être marié ou veuf ayant descendance

plémentaire aux ouvriers que des lois spéciales ont dispensés de payer la contribution personnelle sur l'habitation ouvrière.

Cette première voix supplémentaire a pour but de favoriser ceux qui unissent les garanties de l'âge à celles de la famille.

La Constitution s'occupe ensuite d'attribuer à la propriété privée la part d'influence qui lui revient⁽¹⁾. Elle accorde ainsi un vote supplémentaire aux citoyens âgés de 25 ans et qui sont propriétaires, soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2.000 francs, ou d'un revenu cadastral correspondant à cette valeur (48 fr.), soit d'au moins 100 francs de rente sur l'État, depuis au moins deux ans.

La loi considère, en effet, qu'il est juste de répondre par un privilège politique aux garanties qu'offrent non seulement la grande, mais aussi la petite propriété, et qu'il est équitable et sans danger d'accorder aux créanciers personnels de l'État, une influence spéciale dans son gouvernement.

légitime, et payer à l'État au moins 5 francs d'impôt, du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'on n'en soit exempté, à raison de sa profession. »

(1) Article 47 : « ... Un vote supplémentaire est accordé au citoyen âgé de 25 ans accomplis et qui est propriétaire : soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2.000 francs, à établir sur la base du revenu cadastral ou d'un revenu cadastral, en rapport avec cette valeur ;

Soit d'une inscription au Grand-livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la caisse d'épargne, d'au moins 100 francs de rente.

Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins.

La propriété de la femme est comptée au mari ; celle des enfants mineurs, au père. »

Ici encore, la loi se montre soucieuse des garanties morales qu'apporte la famille, et elle attribue au mari ou au père, le bénéfice politique des propriétés foncières appartenant à sa femme ou à ses enfants. Et si, aux conditions d'âge et de famille, déjà indiquées, viennent s'ajouter ces conditions de propriété mobilière ou immobilière, le citoyen qui les réunira pourra en cumuler les avantages et il aura, de cette façon, deux votes supplémentaires.

Enfin, l'article 47 accorde 2 votes supplémentaires à tous les citoyens de 25 ans dont les diplômes attestent qu'ils possèdent au moins la connaissance de l'enseignement moyen du degré supérieur, et à ceux dont les fonctions ou la profession, passées ou présentes, supposent qu'ils possèdent au moins le même degré d'instruction ⁽¹⁾.

La loi électorale du 12 avril 1894 a pris soin de déterminer quels sont ces diplômes et d'énumérer limitativement les 19 groupes de fonctions et de professions dont l'exercice confère un avantage politique ⁽²⁾. Elle a même

(1) Article 47. — « ... Deux votes supplémentaires sont attribués aux citoyens âgés de 25 ans accomplis et se trouvant dans l'un des cas suivants :

A. — Être porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés ;

B. — Remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée qui impliquent la présomption que le titulaire possède, au moins, les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. La loi détermine ces fonctions, positions et professions, ainsi que, le cas échéant, le temps pendant lequel elles auront dû être occupées ou exercées. »

(2) Ces diplômes sont notamment ceux : de l'École d'agriculture de

fixé, dans certains cas, le nombre d'années (généralement 5 ans), pendant lesquelles il faut les avoir exercées.

Dans le cas où un électeur réunirait toutes les qualités énumérées dans les divers paragraphes de l'article 47, il ne pourrait cependant, dit la loi, émettre plus de « trois » suffrages.

Cette sage limite a été inspirée par la pensée de ne pas accorder aux classes élevées de la société, plus susceptibles de cumuler les avantages de la famille, de la propriété et de l'instruction supérieure, un nombre de suffrages que l'ouvrier, fût-il âgé de 35 ans, père de famille et petit propriétaire, ne pourrait jamais atteindre, à cause du degré élémentaire de son instruction. « C'est ainsi, dit M. Albert Nerinx, que la Constitution belge, en reconnaissant l'inégalité des droits de tous, en matière politique, a cependant consacré la « réelle égalité, l'égalité

Gembloux, de l'Institut supérieur de commerce d'Anvers, de l'École provinciale des mines du Hainaut; les diplômes d'aspirant, professeur, de médecin-vétérinaire, même ceux délivrés après examen par des universités étrangères après un cours d'au moins deux ans, pourvu qu'ils soient enregistrés par une commission spéciale, etc..... Sont également valables les certificats de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, d'un cours complet d'humanités, homologués comme le prescrit la loi et même les certificats de professeurs privés.

Dix-neuf catégories de fonctionnaires publics sont citées : ministres et ministres d'État, membres et greffiers des chambres législatives, gouverneurs de province, les ministres plénipotentiaires et envoyés extraordinaires, jusques et y compris les secrétaires de légation, médecins, avocats, notaires, officiers de l'armée et de la marine de l'État, ministres des cultes jouissant d'un traitement, les membres du clergé catholique ayant reçu la prêtrise, etc... Ces fonctions doivent avoir été exercées ou occupées à la date du 1^{er} juillet ou antérieurement (Voir *Annuaire de législation étrangère*, 1894, p. 491 et 492).

à laquelle tout le monde peut aspirer, l'égalité qui est le fruit de l'ordre, de l'économie, du travail ⁽¹⁾ ».

L'élargissement du droit de suffrage devait avoir pour conséquence de décupler le corps électoral. On pouvait craindre à bon droit que, dans cette masse d'électeurs, beaucoup, n'ayant jamais joui du droit de vote, n'en saisiraient pas l'importance et montreraient peu d'empressement à en faire usage. « Mais, il était plus nécessaire encore de prévoir l'indifférence politique qui allait envahir certaines classes de la société comprenant les modérés de tous les partis, ceux qui en sont les meilleurs éléments, mais que les luttes politiques ennuiant, et qui ont vite fait de s'en dégoûter, peu peu que la bataille rangée menace de dégénérer en mêlée, comme il arrive lorsque les adversaires deviennent tout d'un coup, dix fois plus nombreux ⁽²⁾ ». C'est en vue de prévenir ces défections désastreuses que le nouvel article 48 ⁽³⁾ de la Constitution belge rendit le vote « obligatoire ».

Cette obligation a été sanctionnée depuis par une série de peines, s'élevant depuis la réprimande ou un franc d'amende, jusqu'à la suspension du droit de suffrage, pendant 10 ans, pour les récidivistes incorrigibles. Le nom de l'électeur récalcitrant reste affiché, pendant un mois, à la porte de la maison communale, et, pendant tout le

(1) « Réforme sociale » (16 avril 1899, p. 588).

(2) « Réforme sociale » (16 avril 1899, article de M. Albert Nerinx).

(3) Article 48. « ... Le vote est obligatoire ; il a lieu à la commune, sauf les exceptions déterminées par la loi ».

temps que dure la suspension de son droit électoral, il ne peut recevoir aucune nomination, promotion, ni distinction officielle quelconque⁽¹⁾.

Tel est le régime que consacre la nouvelle Constitution belge, en matière d'électorat politique. Il s'applique, à la fois, aux électeurs de la Chambre des représentants et aux électeurs du Sénat, avec cette différence que l'âge de l'électorat sénatorial a été élevé à 30 ans.

Lorsqu'il fut question de réviser l'article 53 qui règle le recrutement du Sénat, beaucoup penchaient vers l'élection à 2 degrés. « Ils y voyaient le seul moyen de faire du Sénat un organe effectivement distinct et indépendant de la Chambre, doué d'une vie propre et apte à exercer efficacement l'action conservatrice que lui attribue une saine entente des institutions parlementaires⁽²⁾ ». Quelle que fût la sagesse de cette opinion, elle n'eût pas de succès.

Les électeurs du Sénat sont donc, aujourd'hui encore, les mêmes que ceux de la Chambre⁽³⁾, à ceci près que

(1) De 16 p. 100 qu'elle atteignait avant l'introduction du vote obligatoire, la proportion des abstentionnistes a été réduite aujourd'hui à 5 p. 100 sur la masse des 1.400.000 électeurs pour la Chambre et à 6 p. 100 sur l'ensemble des 1.188.000 électeurs sénatoriaux. Il faut encore tenir compte des excuses plausibles, telles qu'une maladie, un voyage, etc.; en sorte qu'il ne reste guère qu'un demi pour cent, d'abstentions injustifiées (V. *Réforme sociale*, 16 avril 1899, p. 589).

(2) « *Réforme sociale* » (article cité).

(3) Article 53 de la Constitution de 1893.

Le Sénat se compose :

1° De membres élus, à raison de la population de chaque province, conformément à l'article 47; toutefois la loi peut exiger que les électeurs

l'âge de l'électorat sénatorial a été élevé à 30 ans et que les conseils provinciaux ont le droit d'élire 26 sénateurs.

Il en résulte que le Sénat ne possède guère d'influence. Il doit se borner, la plupart du temps, à entériner les volontés de la Chambre des représentants.

soient âgés de 30 ans accomplis. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs ;

2° De membres élus par les conseils provinciaux, au nombre de 2 par province ayant moins de 500.000 habitants, de 3 par province ayant de 500.000 à 1 million d'habitants, et de 4 par province ayant plus d'un million d'habitants ».

Les conditions d'éligibilité ne sont pas les mêmes pour les sénateurs élus par les électeurs ordinaires et pour ceux qu'élisent les conseils provinciaux. L'article 56 *bis* dispense, en effet, les sénateurs, élus par les conseils provinciaux, de toute condition de cens.

CHAPITRE III

L'ÉLECTORAT PROVINCIAL ET COMMUNAL

Les Chambres élues par le suffrage universel l'adoptèrent également pour les élections administratives, mais avec quelques modifications.

Pour les élections provinciales, on se borna à admettre au scrutin provincial les mêmes électeurs que pour le Sénat.

L'article 2 de la loi du 29 juin 1894 est ainsi conçu :
« Les nouveaux conseils seront élus par les citoyens inscrits en qualité d'électeurs pour le Sénat, sur les listes en vigueur lors de cette élection ».

Pour les élections communales, il parut nécessaire d'exiger un supplément de garanties. Les lois du 11 avril et du 12 septembre 1895, qui se complètent l'une par l'autre, ne se contentent pas, en effet, des dispositions qui concernent l'électorat provincial.

Les circonscriptions municipales, en dehors des régions agricoles, possèdent généralement une population d'une densité extraordinaire, et il y avait lieu de craindre, qu'en

beaucoup d'endroits, les tempéraments, apportés à la généralisation du droit de vote, ne suffiraient pas à empêcher que les éléments de désordre ne triomphassent par le nombre, et ne parvinssent à anéantir l'influence des électeurs pluraux.

C'est pour cela que l'article 1^{er} de la loi du 11 avril 1895 n'admet au scrutin communal que les électeurs ayant trois années de résidence dans la même commune.

Le législateur qui a éliminé tous ceux à qui l'âge ⁽¹⁾ n'a pas donné la maturité d'esprit pour bien juger des matières d'administration, a également écarté ceux à qui une résidence assez longue dans la commune, n'a pas encore fait reconnaître un intérêt réel.

De plus, la nouvelle loi, dans son article 2, crée un « nouveau » vote supplémentaire pour l'électeur qui justifie d'un revenu cadastral de 150 francs.

Enfin, l'article 2 organise, d'une façon particulière, la voix du chef de famille. Le législateur est parti de ce fait que, à aisance égale, le salaire est moindre à la campagne et que le travailleur y dépense, pour se loger, une moindre quotité de ce moindre salaire.

Il a alors jugé utile d'établir une différenciation, entre le corps électoral des diverses communes, quant au degré

(1) L'article 1^{er} de la loi du 11 avril 1895 étend d'abord, en effet, à l'électorat communal la plupart des dispositions déjà en vigueur pour l'électorat provincial et sénatorial. C'est ainsi que l'âge de 30 ans est exigé de l'électeur communal.

d'aisance, exigé du chef de famille et qui se révèle par la part que ce dernier consacre à son logement.

Le législateur veut que l'électeur ne possède d'influence prépondérante que pour autant qu'il occupe dans sa commune une situation stable et relativement considérable. Le minimum constitutionnel de 5 francs de contribution personnelle reste appliqué aux petites communes. Mais, en tenant compte que dans les grandes villes, les ouvriers doivent consacrer à se loger jusqu'au sixième de leur salaire; tandis qu'à la campagne, il suffit du huitième ou du dixième, le législateur estime que l'ouvrier doit occuper un immeuble taxé à 10 ou 15 francs dans les grandes communes et villes, pour se trouver dans la même condition d'aisance que le travailleur rural.

Signalons, en passant, que l'article 2, § 1, n'attribue pas le vote supplémentaire à raison du paiement de l'impôt, — ce qui eût été un retour au principe du cens, — mais de l'occupation d'un immeuble dont l'impôt détermine l'importance locative : en effet, les occupants d'habitations ouvrières ou les « exonérés », jouissent du vote supplémentaire, comme les redevables de l'impôt.

Dans l'article 3, la loi autorise le cumul des votes supplémentaires. Toutefois, elle déclare que nul ne peut cumuler plus de « quatre » votes.

Le législateur veut bien, en effet, assurer aux classes moyennes et supérieures une certaine garantie contre la puissance exclusive du « nombre ». Il ne veut pas ce-

pendant créer, à leur profit, un privilège trop considérable.

La loi du 11 avril 1895 contient, enfin, deux dispositions, dans les articles 4 et 10, qui ont été ajoutées au projet primitif du gouvernement, par l'initiative parlementaire.

La première disposition (art. 4) se rapporte plutôt à la composition des conseils communaux, qu'à l'électorat : elle constitue un premier pas dans la voie de la représentation des « Intérêts », par l'adjonction dans certaines villes (celles dont la population dépasse 20.000 habitants), de 4 ou 8 conseillers supplémentaires, suivant le chiffre de la population, élus au vote simple, par les citoyens qui ont le droit de vote pour les conseils de l'industrie et du travail. Ces conseillers sont nommés, moitié par les électeurs ouvriers et moitié par les électeurs chefs d'industrie. Il est à remarquer que ces électeurs, nommant ces conseillers supplémentaires, concourent également, dans un autre scrutin, à la nomination des membres ordinaires.

La deuxième disposition (art. 10) figure au nombre des mesures transitoires. Elle maintient sur les listes électorales, — quelque soit leur âge, — trois catégories de citoyens, « électeurs capacitaires » sous le régime de la loi de 1883. On a estimé qu'il serait exorbitant d'enlever le droit de vote à ceux qui l'ont obtenu par l'accomplissement de conditions spéciales. Ils conservent leur droit, mais n'ont qu'une voix et doivent réunir les conditions autres que celles de l'âge de 30 ans.

Pour en terminer avec la législation électorale communale, il convient, en dernier lieu, de parler de la première expérience de représentation proportionnelle que les Belges ont voulu faire, en votant la loi du 12 septembre 1895. Celle-ci, dans ses articles 42 et suivants, organise un système hybride qui est une combinaison de la représentation proportionnelle avec le procédé majoritaire. En effet, l'application de la R. P. n'est prévue que pour le cas où le nombre des candidats, réunissant la majorité absolue des suffrages, est inférieur au nombre des mandats à conférer. Dans cette hypothèse, au lieu de procéder à un scrutin de ballottage, on fait, entre les diverses listes de candidats, une répartition des mandats encore vacants, en proportion de la totalité des suffrages obtenus par chaque liste, pourvu que ce chiffre atteigne la quotité déterminée par la loi. Ce quotient varie d'après le nombre des conseillers qu'il faut élire.

Le système admis est celui du chiffre répartiteur ⁽¹⁾ (système d'Hondt). Il est d'abord tenu compte du chiffre électoral des diverses listes en présence. Celui-ci est déter-

(1) On divise, pour avoir le chiffre répartiteur, le nombre de voix des différentes listes par 1, 2, 3, 4 et ainsi de suite; on range ensuite les différents quotients donnés, d'après l'ordre de leur importance; le quotient qui occupe le rang correspondant au nombre des députés à élire, constitue le « mètre électoral », le « chiffre répartiteur »; les sièges sont répartis entre les différentes listes, au prorata du nombre de fois qu'elles contiennent ce « mètre électoral. » — Avec ce système, dit M. Saripolos, on obtient une proportionnalité plus stricte que celle qui est donnée par le quotient résultant de la division unique du chiffre total de voix émises, par le nombre des sièges à pourvoir (Saripolos, *op. cit.*, t. 2, p. 330 et s.).

miné, en additionnant les suffrages accordés à toute la liste (même si la liste ne comprenait qu'un seul candidat) ou à des candidats de cette liste. Les bulletins contenant des votes en faveur de candidats de plusieurs listes, ne figurent pas dans ce calcul ; en effet, il s'agit de déterminer la force respective des listes et le bulletin « panaché » exprime précisément la volonté de l'électeur de n'appartenir à aucun groupement d'intérêts.

Les chiffres électoraux étant arrêtés, il y a lieu d'écarter les listes qui n'ont trouvé dans le corps électoral que l'appui d'une faible minorité, « qui n'ont pas atteint le quorum ».

Pour qu'un parti ait droit à la répartition, il faut qu'il ait obtenu le tiers, le quart, le cinquième etc... des bulletins émis (art. 44).

Ces préliminaires accomplis, un simple calcul ⁽¹⁾ détermine le nombre des sièges à attribuer à chacune des listes (art. 45) et la désignation des élus a lieu, en tenant compte

(1) Voici un exemple emprunté à M. d'Hondit « *Le pourquoi du système de l'association réformiste* » revue mensuelle, 14^e année (1895), p. 10 :

3 députés à élire ; trois listes en présence ; parti A, 1.500 voix ; parti B, 800 ; parti C, 650.

En divisant par 1 = 1.500, 800, 650.

— — 2 = 775, 400, 325.

Les quotients, rangés d'après leur importance, sont : 1.500, 800, 775 ; le quotient 775 qui occupe le 3^e rang, comme il n'y a que 3 députés à élire, constitue le « chiffre répartiteur », ou le « mètre électoral » (s'il y avait 4 députés à élire, le « mètre électoral » serait 650 : 1.500, 800, 775, 650 ; s'il y en avait 5, le mètre électoral serait 400 : 1.500..... 400 etc.). La liste A (1500) contient 2 fois le « mètre électoral » 775, elle aura 2 députés ; la liste B (800), une seule fois, elle aura 1 député ; la liste C (650) n'en aura aucun (V. Saripolos, *op. cit.*, t. 2, p. 331).

du nombre de suffrages, obtenu respectivement par les candidats de chaque liste, et, subsidiairement, de l'âge (art. 45, 46).

Cette représentation proportionnelle « partielle » (puisqu'elle se combine avec le procédé « majoritaire » d'une part, et l'admission d'un « quorum » de l'autre) fut dénoncée par les libéraux comme partielle, avant le vote du projet de loi qui l'instituait. Le rapporteur de la commission, M. Ligy, défendit le système proposé par le gouvernement, en disant que c'était une simple expérience qu'on allait faire; si la R. P., appliquée dans les communes où aucun parti n'a eu la majorité absolue, donne de bons résultats, les autres communes, aux élections suivantes, imiteront cette pratique; « là, au contraire, où le mal se sera manifesté, à la plus prochaine élection, les partis désagregés s'uniront de manière à présenter au corps électoral une liste complète, pouvant rallier la majorité des suffrages. Du coup c'en sera fait de la R. P. ⁽¹⁾ ».

Malgré ces restrictions, apportées par la loi à la R. P. intégrale; le système nouveau fut, cependant, aisément appliqué. « Les opérations électorales ont presque partout marché de la façon la plus aisée et la plus rapide, jusque dans les humbles villages des contrées les plus reculées du pays ⁽²⁾.

(1) Ligy, rapporteur (Ch. des repr. séance du 26 août 1895). *Annales parlem. de Belgique, Ch. des repr.*, p. 2843.

(2) *Rev. mens. de l'ass. réf. belge*, 1895, p. 132.

« La R. P., en Belgique, n'a point entraîné l'émiettement des partis; elle leur a donné, au contraire, plus de cohésion et de discipline⁽¹⁾ ».

Mais si l'émiettement ne s'est pas produit dans les grandes villes, la « représentation vraie » a donné un conseil communal, ne renfermant pas de majorité « homogène ».

Par suite de la présence des minorités au conseil communal, l'administration municipale est devenue plus difficile évidemment, mais est-ce à dire qu'elle a été plus mauvaise? Le contrôle est gênant, mais il est utile⁽²⁾.

Aussi, M. Goblet d'Alviella n'hésite-t-il pas à conclure : « Le remplacement du ballottage par l'application de la R. P. a donc été un progrès, à quelque point de vue qu'on se place ».

L'application de la R. P. aux élections des conseils provinciaux a été rejetée par le Parlement, en 1898. « Les élections générales qui ont suivi, dit M. le député Lorand, ont constitué une nouvelle et éclatante démonstration de sa nécessité ».

Si nous avons insisté sur cette innovation de la loi électorale communale belge, relative à l'introduction de la R. P., c'est que, comme nous le dirons plus loin, cette question fait, en ce moment, l'objet de discussions parle-

(1) Goblet d'Alviella, *La crise communale à Bruxelles et la R. P.* (Rev. mens. de l'ass. réf. belge, 1896, p. 62).

(2) Nicolas Saripolos, *op. cit.*, t. 2, p. 361.

mentaires, très vives, pour l'organisation des élections « politiques ».

D'un autre côté, nous avons déjà montré, au cours de cette étude, que le vote plural devait se combiner à la R. P., pour pouvoir réaliser le but qu'il poursuit. Le vote plural « majoritaire » est condamné, en effet, à n'être qu'un système inefficace ou bien inadmissible. De deux choses l'une : ou bien on n'accorde aux classes possédantes et cultivées qu'une pluralité « insignifiante », et elles sont alors submergées par le nombre ; ou bien, au contraire, on constituera, au profit des citoyens privilégiés, une majorité artificielle, à l'aide d'une pluralité des voix tout à fait « exorbitante ».

L'examen de l'influence du vote plural « majoritaire », organisé par l'article 47 de la Constitution belge, pour les élections politiques, nous prouvera l'« inefficacité » du système.

Le vote plural « proportionnel », créé par la loi électorale communale de 1895, a produit, au contraire, des résultats satisfaisants.

Des minorités importantes, et jouissant du privilège de la pluralité des votes, ont pu, grâce à l'application de la R. P., figurer dans les conseils communaux d'un grand nombre de localités. Or, elles en auraient été écartées, sous l'empire du système « majoritaire ». Il en est ainsi, particulièrement, dans les centres industriels, où le socialisme a conquis la masse entière, ou peu s'en faut, des suffrages ouvriers, et dans les villes où, comme à Bruxelles,

l'imposante minorité des catholiques n'avait jamais pu obtenir un siège, au conseil communal, si bien qu'elle avait fini par renoncer à la lutte sur ce terrain ⁽¹⁾.

(1) Les premières élections proportionnelles, en Belgique, eurent lieu le 17 novembre 1895; le système proportionnel ne fut appliqué que dans un très petit nombre de communes, la majorité absolue ayant été atteinte dans la plupart d'entre elles. Les élections communales de novembre 1895 donnèrent :

Sur 2.598 conseils communaux, dans le pays :	
1.745 conseils catholiques homogènes.	
408 — libéraux	—
93 — socialistes	—
352 — communaux « mixtes ».	

Les conseils communaux « mixtes » furent élus surtout dans les grandes villes, où il y avait 3 ou 4 partis en présence, sans qu'aucun d'entre eux ait obtenu la majorité absolue. Ainsi, à Bruxelles, Gand, Liège, Verviers, les conseils communaux furent « mixtes ».

A Bruxelles, les libéraux	avec 12.000 voix,	eurent 15 conseillers.
les catholiques	— : 9.000 — —	12 —
les socialistes	— 8.000 — —	12 —

Les voix radicales, au nombre de 5.500, n'ayant pas atteint le « quorum », n'obtinrent aucun siège.

A Liège, les catholiques	ont obtenu 11.000 suffrages.
les libéraux	— 9.000 —
les socialistes	— 8.900 —
les radicaux	— 5.000 —
A Gand, les libéraux	— 12.400 —
les catholiques	— 11 500 —
les radico-socialistes	— 10.000 —

A Anvers, les libéraux	ont obtenu 24.900 suffrages.
— les catholiques	ont obtenu 24.000 —
— les socialistes	ont obtenu 2.100 —

Si la R. P. n'existait pas, tout dépendrait des hasards des ballottages et des coalitions.

Ainsi, à Anvers, l'issue du ballottage entre catholiques et libéraux dé-

Peut-on dire que ces heureux effets du vote plural communal sont dus à l'établissement d'un second vote supplémentaire, fondé sur la richesse ? Évidemment non.

Le nombre des électeurs qui bénéficient d'un second vote supplémentaire à raison d'un revenu cadastral

pendrait de la fantaisie du petit groupe socialiste (V. M. Dechamps, *Notre régime électoral*, p. 15. V. *tableau statistique des élections communales de 1895*, par M. Léger-Gand, 1896. V. Saripolos, *op. cit.*, p. 359 et s.).

Tel est donc l'heureux effet de la R. P., d'assurer à des minorités importantes une représentation certaine et légitime.

D'un autre côté, par l'organisation du vote plural, il est à remarquer que les minorités, que le législateur se propose de protéger vis-à-vis de la masse, obtiennent une représentation suffisamment étendue. Le bénéfice que leur assure une pluralité des voix tempérée, est encore assez considérable pour leur permettre de réagir contre la force du « nombre ».

Ainsi, dans le corps électoral communal, en 1895-96 :

Sur 1.021.000 électeurs, on compte :

660.000 électeurs ne possédant qu'une voix.

269.000 électeurs possédant la voix supplémentaire du chef de famille.

253.000 électeurs possédant la voix supplémentaire à raison de la propriété foncière ou à raison de la propriété de rentes sur l'État (art. 47 de la Constitution).

147.000 électeurs possédant une « seconde » voix supplémentaire, à partir d'un revenu cadastral de 150 f.

30.000 électeurs possédant le double vote à raison de la capacité.

17 800 électeurs en tant que patrons, représentant les intérêts de l'industrie.

Or le total général des suffrages est : 1.344.500. — Si donc, on retranche de ce dernier nombre les 660.000 voix des électeurs, ne possédant qu'un seul suffrage, il reste : 1.184.500 voix plurales.

On voit, par la comparaison des deux nombres, combien est grand l'avantage des électeurs pluraux.

Ces derniers, avec le système du vote plural « proportionnel », sont donc certains, à la fois, et d'être représentés, et d'obtenir, relativement à leur nombre, une représentation plus avantageuse que celle de la masse.

de 150 francs au moins, est, en effet, trop restreint (147.000), pour qu'on puisse leur reconnaître une part d'influence aussi considérable.

Il est plus vrai de déclarer que les résultats du vote plural communal ont pour cause l'introduction du système de la R. P.

L'exemple des élections communales est donc fait pour amener la création d'un vote plural « proportionnel » en matière d'électorat « politique ».

Nous verrons, en terminant cette étude, si l'avenir semble devoir nous donner raison.

Tableau de la distribution des votes supplémentaires dans le corps électoral, en 1895-1896
(En chiffres ronds. — Extrait de la *Réforme sociale*, 1899, n° 76.)

a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k
ÉLECTEURS pour	TOTAL des électeurs	ÉLECTEURS ne possédant qu'un suffrage.	ÉLECTEURS possédant le vote supplémentaire du père de famille à 35 ans attribué à raison de la contribution personnelle d'habitation.	ÉLECTEURS possédant le vote supplémentaire attribué à la propriété foncière ou à la propriété de rentes sur l'État ^c	ÉLECTEURS communaux possédant un 2 ^e vote supplémentaire à partir d'un revenu cadastral de 150 fr.	ÉLECTEURS possédant le double vote supplémentaire attribué à la cat. act. ^d	ÉLECTEURS à raison de leur diplôme ou de scientifique, prof. sion.	ÉLECTEURS volant pour les conseillers communaux représentant les intérêts de l'industrie et du travail **	ÉLECTEURS communaux représentant les intérêts de l'industrie et du travail **	TOTAL général des suffrages.
La Chambre à 25 ans ...	1.355.000	807.500	346.500	303.600	»	9.860	30.400	»	»	2.085.600
Le Sénat et les Conseils provinciaux, à 30 ans...	1.148.000	670.000	344.000	297.000	»	7.000	25.500	»	»	1.856.800
Les Conseils communaux, à 30 ans...	1.021.000 ^{e-e-e}	660.000 ^{e-e-e-e}	269.000	253.000	147.000	6.800	23.200	17.800	46.700	1.844.500

OBSERVATIONS. — ^a La possession de 400 f. de rente sur l'État n'entre dans le calcul des votes supplémentaires de cette catégorie d'électeurs que pour un faible proportion : 563 votes pour la Chambre; 534 votes pour le Sénat et pour les Conseils provinciaux, et 755 pour les Conseils communaux.

^{b-e} L'application de la représentation des intérêts s'est faite dans 996 communes sur 2.804.

^{e-e-e} Il faut attribuer le nombre relativement restreint des électeurs communaux à ce que la loi exige la possession d'un domicile de 3 années dans la commune où l'on veut exercer son droit de vote pour les élections communales.

^{e-e-e-e} Ce total comprend environ 30.000 électeurs de moins de 30 ans, qui ont conservé, en vertu d'une disposition transitoire, le droit de suffrage qu'ils exercent avant la mise en vigueur de la nouvelle législation.

Tableau comparatif de l'importance du corps électoral avant et après la révision
(*V. Réforme sociale, 1899, n° 76*).

Avant la révision, en 1892

Population masculine du royaume : 3.464.000			Proportion des abstentions	
Nombre des électeurs	Généraux.....	à partir de 21 ans	46 %	437.000
—	Provinciaux.....	à accomplir	52 %	495.000
—	Communaux.....		20 %	547.000

Depuis l'institution du suffrage universel (statistique de 1898, en chiffres ronds)

Population masculine du royaume : 3.498.500

ELECTEURS pour	TOTAL des électeurs.	À UNE VOIX.	À DEUX VOIX.	A TROIS VOIX.	POUR la commune à 4 voix.	TOTAL des suffrages.	PROPORTION des abstentions. *
La Chambre à 25 ans.....	1.401.900	884.600	292.500	224.800	—	2.144.000	5 %
Le Sénat et les Conseils provinciaux, à 30 ans.....	1.488.000	684.000	286.000	218.000	—	4.910.000	6 %
Les Conseils communaux, à 30 ans ..	1.424.000 ***	678.000	210.600 **	114.000 **	420.800	4.926.000	4,52 %

Observations. — * Si l'on tient compte des excuses légitimes, la proportion des abstentions doit se réduire en moyenne à $1\frac{1}{2}$ %.
 ** Cette forte diminution du chiffre des électeurs à 2 et 3 voix pour les Conseils communaux, provient de ce que la loi électorale relève de 5 f. à 40 f. ou à 45 f. (d'après la population de la commune), le chiffre de la contribution personnelle d'habitation dont le paiement confère un suffrage supplémentaire. Cette addition est compensée, dans le total des suffrages, par le vote supplémentaire attribué à raison d'un revenu cadastral de 150 f. Cette remarque doit s'appliquer également aux chiffres correspondant dans les colonnes d, e et f du tableau précédent.

*** Même observation qu'à la colonne b du tableau précédent.

CHAPITRE IV

DES GARANTIES DONT LA LOI ENTOURE LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Avant d'étudier les bases de la « pluralité » du système belge, il est intéressant de montrer les garanties nombreuses, dont la loi entoure les opérations électorales.

Elle prend soin, d'abord, d'assurer la possession du vote plural à ceux qui remplissent les conditions requises, et à ceux-là seulement.

Les listes sont dressées par les autorités communales, en tenant compte des renseignements que leur transmettent les intéressés et les fonctionnaires des greffes et des administrations publiques, à qui la loi impose de communiquer, annuellement, aux municipalités, les actes qui peuvent influencer sur la capacité électorale des citoyens.

Ces listes sont soumises à l'inspection du public, et chacun a le droit de protester contre les inscriptions, les radiations ou les omissions qu'il croit pouvoir combattre.

Le public peut, aussi, se faire délivrer, moyennant une faible rétribution, des extraits des registres officiels, pour contrôler la légalité des suffrages supplémentaires, accordés à raison de son âge ou de sa propriété, au citoyen.

Modèle de liste électorale (*Extrait de la Pasinomie belge*).

NOM prénoms et profession des électeurs.	INDICATION des électeurs pour le Sénat.	NOMBRE des votes attribués à l'électeur.	INDICATION du dernier domicile dans la commune.	LIEU et date de naissance.	INDICATIONS RELATIVES A L'ATTRIBUTION DES VOTES supplémentaires.		
					Spécification du diplôme ou certificat ou spécification de la fonction, profession.	Situation des immeubles; article du cadastre et revenu cadastral ou mention du carnet de rente ou de l'inscription au Grand livre de la dette publique.	A — Lieu et date du mariage ou mention de l'état de veuf avec l'indication d'un descendant légitime, non décédé. B — Articles des rôles de la contribution personnelle de l'année courante.

D'autre part, les juges de paix sont commis pour vérifier les radiations des électeurs dont les droits ont été suspendus par la justice répressive, parce que la communication de ces condamnations reste confidentielle. En cas de contestation, le litige est déféré, directement, à la cour d'appel et sa décision est susceptible d'un recours en cassation, pour violation de la loi.

Devant chacune de ces juridictions, la procédure se distingue par sa simplicité, sa rapidité et la modicité des frais ⁽¹⁾.

Le nombre des contestations électorales est, d'ailleurs, considérablement diminué par ce fait que l'on peut contrôler, aujourd'hui, de la manière la plus simple, les assertions des électeurs. Il suffit, en effet, d'une inspection des registres, où sont écrites les bases censitaires du vote plural. Celles-ci se réduisent au paiement de la contribution personnelle d'habitation et à la possession d'un revenu cadastral ou d'un titre de rente sur l'État. Il n'est alors plus possible, à l'heure actuelle, de se livrer à des combinaisons de taxes et de chiffres, comme on pouvait le faire autrefois, — lorsque la base de l'électorat était le cens, fourni par l'ensemble de la contribution foncière et des contributions personnelles des citoyens.

Le législateur belge a pris soin, enfin, d'assurer le « secret » du vote, sans lequel toutes les autres garanties sont illusoires.

(1) Alfred Nernicx, *Le suffrage universel en Belgique (Réforme sociale*, 16 avril 1899, p. 591).

L'organisation des grands partis politiques, en Belgique, est d'ailleurs un puissant auxiliaire pour la réalisation du triple but que la loi poursuit : assurer des candidatures fermes, garantir la liberté absolue du vote, apporter l'impartialité, la plus rigoureuse, dans le dépouillement du scrutin.

L'emploi du bulletin de vote, imprimé officiellement, met obstacle à une infinité de fraudes. Les candidatures doivent être désignées, au moins dix jours, avant celui fixé pour le scrutin, sur une liste signée par 50 ou 100 électeurs, suivant l'importance de la circonscription (V. art. 163 et s. de la loi du 28 juin 1894). C'est ensuite le gouvernement qui se charge de faire imprimer sur des bulletins uniformes, les noms de tous les candidats. Ces bulletins ne sont remis à l'électeur, par le président du bureau de vote, qu'après avoir été timbrés par un assesseur du bureau, au moment où l'électeur se rend dans l'isoloir, pour voter.

Lorsque l'électeur rapporte son bulletin fermé, il doit, avant de le déposer dans l'urne, montrer le timbre qui vient d'y être apposé; s'il est électeur plural, il doit déposer « ostensiblement » autant de bulletins qu'il en a reçus.

Les élections se font, en Belgique, au scrutin de liste. En conséquence, si l'électeur veut voter pour tous les candidats d'une même liste, il noircit, au moyen du crayon; mis à sa disposition, le point clair central de la case, placée en tête de la liste de ces candidats (art. 175, al. 1^{er} de la loi du 28 juin 1894).

S'il veut donner son suffrage à des candidats d'une ou de diverses listes, il noircit, de même, le point clair central de la case, placée à la suite du nom de chacun des candidats pour lesquels il vote (art. 175, al. 2).

Lorsqu'il n'y a qu'un membre à élire, ou lorsque l'électeur veut donner son suffrage à un candidat isolé, il vote conformément au 1^{er} alinéa de l'article 175 de la loi du 28 juin 1894.

ARRONDISSEMENT DE

Election de représentants
ou Election de sénateurs

Le 189

1	2	3	4
Cohn	Barel	Samler	Delval
Deval	Chalau		
Nick	Etienne	Prat	
Thomas	Martin		
Vincent	Palard	Lous	
Nelson	Durban		5 Hommel
Van Loy	Michel		
Luser	Fleural		
Varen	Boureu		
Nicolas	Livet		6 Virey
Albert	Jacques		

Quant à la « liberté » du vote, elle est garantie par la présence des témoins, que les candidats peuvent désigner

dans leur parti et qui siègent, dans leur bureau électoral, à côté du président et de ses assesseurs.

Le scrutin d'un bureau de vote n'est jamais dépouillé par les membres du bureau où les bulletins ont été déposés. Le président de chaque bureau doit transmettre au bureau principal une justification rigoureuse de l'emploi de tous les bulletins qu'il a reçus avant l'élection, en quantité légèrement supérieure au nombre probable des suffrages qui seront émis dans son bureau. Pour le surplus, il doit transporter, lui-même, au bureau de dépouillement, où se concentrent les résultats de trois autres bureaux, les bulletins employés dans son bureau. Ce transport doit se faire sans avoir pris connaissance des votes, sous pli cacheté et sous la surveillance des assesseurs et des témoins. Le bureau de dépouillement, composé de présidents d'autres bureaux de vote, procède à l'examen des bulletins qu'on lui apporte, et il les classe en vue de communiquer leur contenu au bureau principal de la circonscription.

Telles sont les mesures prises, en Belgique, par la loi, pour assurer la liberté, la sincérité, en un mot, l'honnêteté des élections politiques.

Mais il convient d'ajouter que la vigilance rivale et jalouse des associations politiques belges contribue, pour une large part, à la réalisation du but que le législateur poursuit.

Les fédérations nationales, les associations d'arrondissement, les sections cantonales et communales, les cer-

cles politiques et d'agrément sont autant de rouages de l'organisme compliqué des partis, en Belgique.

Ces associations politiques ont pour mission, dit M. Alfred Nerinx, de « préparer de longue main le champ des grandes batailles électorales, de concentrer les forces des partis pour le jour de la lutte et d'empêcher leur dispersion dans l'intervalle des engagements ». Et l'expérience enseigne que cette tactique, à longue échéance, est une condition indispensable du succès.

CHAPITRE V

LA PLURALITÉ DES VOIX DANS LE SYSTÈME BELGE.

La formule du vote plural belge consacre, à peu près, tous les éléments possibles de pluralité. C'est donc dire qu'elle possède, à la fois, et les avantages et les inconvénients des divers coefficients électoraux que nous avons précédemment étudiés.

De toutes les voix plurales, il n'en est qu'une qui puisse, si on la considère en elle-même, et en l'isolant, être attaquée au nom du principe de l'égalité : c'est la voix supplémentaire, ou plutôt, ce sont les deux voix supplémentaires accordées du chef de la « capacité ».

En effet, la haute capacité, telle qu'elle est définie par l'article 47 de la Constitution, n'est pas accessible à tous les citoyens, et ceux-là même qui auraient les aptitudes pour l'acquérir ne peuvent pas, arrivés à un certain âge, obtenir ces voix supplémentaires, quel que soit le développement intellectuel auquel ils aient pu parvenir, par la pratique de la vie et le travail.

Mais il convient, d'abord, de remarquer que ceux

qui ont le bénéfice des voix supplémentaires, attribuées à la haute capacité, constituent une fraction véritablement minime du corps électoral. En effet, sur 2.200.000 suffrages, environ, qui sont accordés aux électeurs belges, il n'y en a que 80.000 acquis à la haute capacité, et répartis entre 40.000 citoyens.

Et si l'on tient compte de ce fait que, parmi les 40.000 personnes qui possèdent le triple vote à raison de la capacité, un très grand nombre ont déjà la seconde voix comme chefs de famille, et la troisième voix comme propriétaires, on arrive à ce résultat qu'il ne peut guère y avoir que 20.000 citoyens belges, jouissant de ces 2 voix supplémentaires, à raison de la seule capacité. « Or combien, parmi ceux-ci, membres du clergé, instituteurs, fonctionnaires, officiers, sortent des rangs les plus modestes? Combien n'y en a-t-il pas qui, révélant des aptitudes spéciales, ont joui de bourses d'étude et de facilités qui leur ont permis, bien que fils d'ouvriers, d'embrasser des professions libérales (1)? ».

Aussi, ne faut-il pas s'étonner que ces voix supplémentaires, accordées à la capacité, aient été, à la Constituante, reconnues admissibles par les hommes, les plus avancés dans le progressisme, et même dans le radicalisme, de l'époque : MM. Houzeau de Lehaie, Fléchet et Jeanne.

M. Graux, dans les conciliabules et dans les réunions de la commission de révision, qui ont précédé la journée

(1) Nyssens, *Discours prononcé*, le 3 mai 1898, à la Chambre des représentants.

du 18 avril 1893, avait demandé que ces 2 votes supplémentaires de la capacité pûssent être cumulés avec les autres votes, en sorte que les hauts capacitaires pûssent atteindre au chiffre de 5 voix (1).

Les membres du groupe avaient admis un cumul, atteignant 5 voix. M. Nyssens s'y opposa, en invoquant cet argument : « on dira que les riches ont 5 voix et que les pauvres n'en ont qu'une ! »

M. Nyssens se sépara même, sur ce point, de M. Beernaert, le chef du cabinet, qui vota l'amendement Graux.

Malgré les raisons qui pouvaient en recommander l'adoption, l'amendement échoua, et ainsi l'égalité possible de tous les citoyens devant le vote plural, fut heureusement maintenue.

Il est certainement beaucoup plus difficile de faire le reproche à l'article 47 de consacrer un régime d'inégalité, pour ce qui est de la voix supplémentaire, accordée à la famille.

C'est le père de famille, celui qui a fondé un foyer, qui dispose de cette seconde voix. Ici, assurément, l'égalité

(1) Voici comment M. Graux s'exprimait le 18 avril 1893 : « L'honorable M. Nyssens a consenti à modifier son projet et à donner deux votes aux capacitaires ; mais il a écarté la seconde partie de mon amendement : il a maintenu à trois, le maximum du cumul des votes, de telle façon que le double vote, accordé aux capacitaires, ne sera, dans la plupart des cas, qu'un trompe-l'œil, une apparence. Donner à une catégorie d'électeurs qui, presque tous, possèdent deux votes, deux votes nouveaux à raison de la capacité, et fixer le maximum à trois, c'est ne leur donner, en réalité, qu'un vote de plus. Concéder un double vote complémentaire à ceux qui, à d'autres titres, possèdent le maximum de trois, c'est ne leur rien donner du tout ! »

existe : l'ouvrier se marie comme le bourgeois. Il se marie même plus tôt.

La deuxième condition de ce double vote, c'est l'âge de trente-cinq ans. Jamais il ne viendra à l'esprit de personne de dire que la condition d'âge est une condition anti-égalitaire ; ici, c'est l'égalité la plus absolue : riches et pauvres arrivent, au même jour et à la même heure, à trente-cinq ans !

La troisième condition pour que la seconde voix soit attribuée au père de famille, c'est que l'on se trouve en présence d'un homme, ayant créé un foyer, ayant pu installer, — grâce à son énergie, à ses efforts, à son esprit d'ordre et d'économie, — sa famille dans une habitation modeste, imposée pour un revenu de 5 francs.

Il est aisé de montrer que même cette dernière condition ne crée pas une injustice. Elle est, en effet, le complément logique du système. Celui que la Constitution a voulu favoriser, c'est le chef de famille, ayant constitué un foyer décent. Or, grâce aux institutions existantes, et qui vont chaque jour se développant, grâce aux lois et arrêtés facilitant aux ouvriers l'acquisition d'une maison, on peut dire que l'immense majorité des travailleurs peut arriver, avec de l'ordre et de l'économie, à remplir cette condition.

On dit que ce sont les riches qui ont les voix plurales. Les 513.000 électeurs, possédant la seconde voix du chef de famille, sont-ils des riches, des bourgeois ? « Non ; nous sommes ici en présence d'une fraction énorme du peuple belge ; riches, bourgeois et ouvriers s'y coudoient en foule,

et l'on peut dire que la voix supplémentaire du père de famille, ayant créé son foyer, est une voix sainement et largement démocratique!

D'ailleurs, la consultation de la statistique officielle conduit à des résultats curieux. Elle nous apprend que pour l'ensemble du pays, il y a 38 p. 0/0 du nombre total des électeurs qui possèdent des voix plurales. Et, tandis que 38 p. 0/0 d'électeurs pluraux est la moyenne pour l'ensemble des arrondissements, nous constatons que l'arrondissement, le plus favorisé par la pluralité des voix, c'est l'arrondissement de Charleroi⁽¹⁾. Le contingent d'électeurs pluraux y atteint, en effet, 47 p. 100. Or cet arrondissement compte plus d'ouvriers que n'importe quel autre!

Après l'arrondissement de Charleroi, vient celui de Mons⁽²⁾. Il compte 44 p. 0/0 d'électeurs pluraux.

N'est-il pas évident, et le résultat des élections, à lui seul, ne le prouverait-il pas, que les ouvriers possèdent dans les arrondissements de Charleroi et de Mons, un grand nombre de voix plurales?

En sens inverse, l'arrondissement qui compte le moins d'électeurs pluraux est celui de Thielt, qui n'en a que 28 p. 0/0. Cet arrondissement envoie, cependant, à la Chambre M. Beernaert.

(1) A la tête de la députation de cet arrondissement, se trouve M. Vandervelde, chef du parti socialiste.

(2) L'arrondissement de Mons est, celui de M. de Fuisseaux et de ses amis.

Aussi, M. Nyssens a-t-il pu dire que M. Beernaert « est le membre de la Chambre qui est le plus l'élu du suffrage universel, tandis que MM. de Fuisseaux et Vandervelde sont les membres qui sont le plus élus par le système plural ⁽¹⁾ ».

La constatation de ces différents votes permet donc d'établir que le vote plural n'est pas anti-démocratique, anti-égalitaire, qu'il n'est pas contraire aux droits des ouvriers, qu'il ne les écrase pas sous les suffrages des riches.

Il nous reste, enfin, à examiner la troisième voix : la voix de la propriété. Est-elle le monopole exclusif des riches ? Certainement non.

Quelle est, en effet, la propriété qu'on a voulu favoriser ? Est-ce la grande propriété ? Non ; ce n'est pas même la petite : c'est la propriété la plus minime, c'est la propriété de 2.000 francs, celle qui demeure souvent en dessous de la valeur d'une modeste habitation ouvrière. L'article 47 y assimile les 100 francs de rente, inscrits au Grand livre de la dette publique ou à la caisse d'épargne.

Peut-il être question des riches et des capitalistes ? Évidemment non.

Lorsqu'on évalue la petite propriété, dit M. Nyssens, on lui donne toujours une importance plus grande que celle que l'article 47 lui reconnaît. Ainsi, M. Defnet, dans son récent projet sur les droits de succession ⁽²⁾, fait

(1) Nyssens, *Discours déjà cité*.

(2) Dans son projet, M. Defnet, un socialiste, élève les droits de succession, dans la plupart des cas, au chiffre de 40 p. 0/0, en dehors de la ligne directe.

échapper à l'énorme prélèvement qu'il veut établir, la part héréditaire de 4.000 francs. La petite propriété est donc, à ses yeux, autrement importante que celle dont parle l'article 47.

Et encore, ces 2.000 francs, — qui peuvent attribuer au citoyen la plénitude du droit électoral et placer l'homme modeste, qui possède ce petit capital, sur la même ligne que l'homme dont la condition sociale est la plus élevée, soit comme fortune, soit comme capacité, — ces 2.000 francs d'avoir peuvent consister en une propriété hypothéquée jusqu'à concurrence de sa valeur entière, que l'on aurait acquise au moyen du crédit, mis à la disposition de l'ouvrier probe et laborieux.

D'ailleurs, la législation belge sur les habitations ouvrières a précisément pour but de faciliter l'accession des petits à la propriété, de telle manière que l'ouvrier peut aujourd'hui devenir immédiatement propriétaire de son habitation et avoir la plénitude du droit électoral, sauf à se libérer ultérieurement, par des annuités, payées pendant un certain nombre d'années. Et l'on sait que très prochainement, cette législation sera étendue à d'autres qu'à des ouvriers, notamment aux petits employés désireux d'acquérir une modeste habitation.

La voix de la propriété se présente, de cette façon, comme étant non seulement la voix d'un intérêt social respectable, mais encore d'un intérêt social nécessaire, parce que, à côté des autres motifs de droit naturel, de droit politique et de droit social qui justifient la propriété, il faut placer

celui-ci : la propriété est le stimulant du travail et la condition nécessaire à l'initiative.

D'après l'article 47 de la Constitution belge, il suffit donc d'avoir l'âge requis, d'être marié, de posséder 200 francs et de faire l'acquisition d'une demeure de la valeur de 2.000 francs, par l'intermédiaire d'une société de crédit, pour avoir 3 votes. Lorsqu'une législation électorale est basée sur de telles règles, et qu'elle rend la plénitude du droit électoral accessible à tous, dans des conditions aussi faciles, on a le droit de dire qu'elle est large, qu'elle est égalitaire, dans le bon sens du mot, et qu'elle est véritablement et sagement démocratique.

Malgré cette justification du système belge, deux critiques restent encore possibles : la première vise l'arbitraire de la graduation. En effet, en graduant le suffrage d'un à trois, la formule de l'article 47 est théoriquement inférieure, dit-on, à la formule qui le gradue de un à vingt-cinq, « parce qu'elle ne saisit pas, ne serre pas, et ne traduit pas, par autant d'inégalités électorales, autant d'inégalités naturelles ou sociales ».

Ensuite, elle est arbitraire, car pourquoi 3 votes, au maximum? Pourquoi une voix à l'âge et une à la propriété? pourquoi 2 voix à l'instruction et à la fonction? pourquoi 35 ans? pourquoi 5 francs de cote personnelle? pourquoi 2.000 francs de fortune en immeubles? pourquoi 100 francs de rente? pourquoi l'enseignement moyen du degré supérieur? — Tout est parfaitement arbitraire, et ce serait 45 ans, au lieu de 35, 10 francs au lieu de 5 francs,

4.000 francs au lieu de 2.000, 200 francs de rente au lieu de 100, et l'enseignement supérieur, seul, que le régime n'en serait pas changé : il n'y aurait de changé que ses résultats politiques, et c'est en cela que se décèle son caractère de pure « combinaison ».

Tel est, en effet, l'objet de la seconde critique, de déclarer que tout le système ne repose que sur des préoccupations de parti. Le fond du débat, lors de la révision belge, dit-on, n'a pas cessé d'être celui-ci : donner le double ou le triple vote à telle catégorie de citoyens nous fera gagner ou nous fera perdre tant de voix. C'est, du moins, l'avis de M. Frère-Orban qui déclare que le parti libéral a été « joué » et que le vote plural pourrait bien être le vote « clérical ».

Les négociateurs de la droite, dit-il, ont eu l'habileté de faire accepter un double vote auquel la bourgeoisie, en immense majorité libérale, ne peut prétendre. Sont exclus du privilège, les citoyens qui n'ont fait que les études moyennes du degré inférieur : or ils sont plus de 200.000 !

Le privilège du double vote est donc réservé au petit nombre d'électeurs qui ont fait des études supérieures (20.000 environ) et au plus petit nombre, encore, de ceux qui ont fait des humanités (12.000 environ) ! « Ainsi, ajoute M. Frère-Orban, tous les curés, tous les vicaires, tous les membres des ordres religieux, tous les prêtres en un mot, auront un double vote ; tous les laïcs qui n'auront pas fait leurs humanités, seront placés dans un état d'infériorité. Il en sera de même des instituteurs, que l'on a

refusé de comprendre dans le texte constitutionnel, en rejetant la proposition, faite au Sénat, par M. Magis. — D'autre part, un double vote est accordé aux propriétaires d'immeubles d'une valeur de 2.000 francs au moins, ce qui assure un avantage marqué aux campagnes⁽¹⁾.

Il résulte de cette critique que le système de l'article 47 aurait été uniquement dicté par les préoccupations toutes prochaines et immédiates du parti catholique. Cette opinion nous paraît exagérée et nous avons montré, dans l'exposé de la révision constitutionnelle de 1893, combien le gouvernement avait fait preuve de sagesse et de tendances conciliatrices, en se rangeant à la solution transactionnelle que constitue le nouvel article 47.

(1) Frère-Orban, *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*. — « L'auteur se plaint, enfin, de ce que les « illettrés » n'aient pas été exclus du droit électoral. Le vote plural ne saurait, dit-il, être assez puissant pour paralyser l'action des ignorants. Il y a, en effet, 400.000 hommes en âge électoral, complètement illettrés, dans le corps électoral de 1.200.000 électeurs! Aussi, n'aurait-on pas dû écouter les conseils de St.-Mill qui, en fondant son système de vote plural sur l'instruction, déclare formellement que l'exclusion des illettrés s'impose d'une manière absolue? (V. St.-Mill, *op. cit.*, p. 217).

CHAPITRE VI

LE SYSTÈME ÉLECTORAL ET LES PARTIS POLITIQUES

Avant la révision constitutionnelle de 1893, les anciens partis belges, composés en majorité d'électeurs censitaires et de quelques électeurs capacitaires, se recrutèrent exclusivement parmi les classes bourgeoises de la société.

Ils comprenaient l'ensemble des catégories sociales qui renferment les petits commerçants, les gros cultivateurs, la bourgeoisie proprement dite, et l'aristocratie. Les ouvriers et les petites gens de la campagne en étaient rigoureusement exclus.

L'introduction du suffrage universel, en portant de 135.000 à 1.300.000, le nombre des électeurs, a permis aux éléments ruraux et ouvriers de rivaliser d'influence, avec les éléments urbains et bourgeois. La diffusion de la propriété parcellaire, en Belgique, et le vote supplémentaire du père de famille ont été aussi, pour les paysans et les ouvriers, des moyens de recevoir les bénéfices de la pluralité du suffrage.

Cette nouvelle législation électorale n'enleva pas au

parti catholique un seul de ses membres. « En revanche, dit M. Alfred Nerinx, la largeur du programme arrêté par ses chefs et dont l'éminent homme d'État qu'est M. Beernaert poursuivait, vaillamment, la réalisation depuis 10 ans, devait contribuer à lui assurer le concours de tout ce que les nouvelles couches électorales comptaient de catholiques. » Aussi, le parti catholique rentra au Parlement, en 1894, avec une majorité sans précédent. Sur 152 membres dont se compose la Chambre des représentants, ce parti obtint, en effet, 104 sièges.

Le parti qui fut le plus atteint, c'est le parti libéral. M. Beernaert avait prévu cela et ne l'avait pas désiré puisqu'il avait demandé la R. P., notamment pour empêcher cette déroute du parti libéral.

« Elle fut complète, sous le régime majoritaire, la défaite de cet ancien parti libéral modéré, qui avait compté beaucoup d'hommes distingués, dit M. Nyssens ».

Ce parti cessa presque d'être représenté à la Chambre, et ce fût, pour tous ceux qui ont le souci de la grandeur du régime parlementaire, une tristesse de voir disparaître notamment, M. Frère-Orban, ce vétéran qui avait été l'une des illustrations du Parlement et dont le nom avait dépassé les frontières de Belgique (1).

Le parti libéral n'est plus représenté, après le scrutin du 14 octobre 1894 et le ballottage qui le suivit, que par 20 membres, sur 152, et encore la plupart de ces 20 élus

(1) Nyssens (*Réforme sociale* du 1^{er} juillet 1895, p. 44).

sont-ils des « progressistes », c'est-à-dire qu'ils confinent, par tempérament, ou par alliance, au socialisme.

Par contre, le parti socialiste enlevait 29 sièges. Ces 29 sièges, il importe de le remarquer, le parti socialiste ne les aurait pas obtenus, si la R. P. avait été inscrite dans la loi électorale.

Mais, avec le régime « majoritaire », grandement aggravé par des circonscriptions électorales très étendues, quelques voix, peuvent, dans les grands collèges, assurer l'élection d'un nombre, relativement considérable, de députés, élus grâce à quelques suffrages, seulement, de majorité. Et c'est ce qui se produisit à Liège. Le parti libéral doctrinaire, dont le chef est M. Frère-Orban, et le parti catholique conservateur luttèrent chacun séparément. Ces 2 listes, si on réunit leurs forces, obtinrent quelques voix de moins que les socialistes. Il y eut ballottage, et, à ce second tour de scrutin, la liste socialiste emporta tous les sièges. Et c'est ainsi que la ville de Liège ne fut représentée au Parlement par aucun catholique, ni par aucun libéral conservateur.

De leurs côtés, Charleroi et Mons, arrondissements considérables, n'envoyèrent au Parlement que des socialistes. Mais il importe de le remarquer, sur 1.900.000 votes émis au scrutin, les socialistes ne réunirent pas 300.000 suffrages, c'est-à-dire, qu'au total, leurs forces ne représentaient guère que le $\frac{1}{7}$ du corps électoral.

De plus, dans un certain nombre de localités, ils n'emportèrent la victoire que grâce à l'appoint considérable

qui leur fût donné par le parti libéral radical et progressiste.

Les libéraux progressistes, que l'on appelle aujourd'hui les radicaux, se tournèrent, immédiatement, vers l'astre nouveau qui se levait à l'horizon de la vie politique, au lendemain de l'institution du suffrage universel : le parti socialiste. A vrai dire, le programme des radicaux ne différait guère de la plate-forme socialiste, puisqu'ils étaient d'accord pour réclamer le suffrage universel pur et simple et pour préconiser l'avènement du collectivisme, à plus ou moins longue échéance. C'est tout au plus si des nuances permettaient de les distinguer.

Le parti socialiste, organisé, partout, avant d'avoir reçu du suffrage universel son existence politique, n'a cessé de voir augmenter, depuis 1893, le nombre de ses adhérents. Cela s'explique facilement. D'abord le socialisme en Belgique, de même qu'en France, se trouve, comme on l'a dit, à l'âge d'or de la politique ; il peut tout promettre, sans craindre de devoir tenir aucun de ses engagements ». Le socialisme se crée, chaque jour, de nouvelles recrues. Il a d'ailleurs pour cela d'excellents moyens : dans les villes, les maisons du peuple, les boulangeries coopératives, les caisses de secours, et dans certains endroits, de vastes sociétés coopératives de production et de consommation.

La coopération, appliquée à la propagande socialiste, a été la condition essentielle de la prospérité du socialisme belge. Avant que M. Anseele en eût l'idée, avant

qu'il eût créé le « Vooruit », à Gand, le socialisme, en Belgique, avait bien quelques adhérents; il se composait surtout d'un cadre, mais de soldats point. Le « Vooruit » est de 1880, la création du parti ouvrier belge, — c'est le titre officiel, — est de 1885.

En 1898, les socialistes obtenaient 500.000 voix sur moins de 2 millions; et, si le suffrage universel pur et simple était appliqué, à la place du vote plural, la perte qui en résulterait pour les autres partis, donnerait aux socialistes une proportion plus forte encore.

Ces résultats, c'est à la coopération que les socialistes les doivent, c'est au « Vooruit » initiateur et aux maisons du peuple, multipliées partout pour abriter l'idée coopérative.

La propagande coopérative est la forme principale de la propagande socialiste en Belgique. La coopération est d'ailleurs dans les mœurs belges. Une revue, que dirige un député socialiste, M. Louis Bertrand, donne chaque mois la liste des nouvelles coopératives. On s'associe pour toutes sortes de choses, et souvent on n'a pas un gros capital. N'importe, on coopère tout de même, et 268 coopératives ont été créées en 1898 ⁽¹⁾.

(1) La base de la coopération socialiste, en Belgique, c'est la boulangerie. Les socialistes français préfèrent l'organisation syndicale; elle existe en Belgique, mais le syndicat est fondé sur le principe de la cotisation, que doivent verser tous les membres; et l'ouvrier n'a pas toujours les quelques francs nécessaires.

La coopérative, au lieu de demander de l'argent aux ouvriers, prétend à leur donner des bénéfices.

Des bénéfices, on fait trois parts : 1° amortissement et réserve; 2° pro-

C'est, en effet, une machine qui ne se repose jamais, que l'organisation socialiste belge. Meetings, réunions de fédérations régionales, réunion du conseil général. Le pays est sans cesse travaillé par des propagandistes. Il faut de l'argent pour cette action incessante; les coopératives le fournissent: elles alimentent, selon les besoins, le trésor de guerre du parti.

C'est ainsi que, d'après M. Vandervelde, la Maison du peuple de Bruxelles met, tous les ans, à la disposition du parti, une somme de 30 à 40.000 francs, et qui certainement pourrait être doublée, si les circonstances l'exigeaient.

pagande socialiste; 3° participation aux bénéfices du personnel et des membres.

Voici les chiffres fournis par M. Louis Bertrand, et tirés du bilan semestriel, de juillet à décembre 1888, de la coopérative le « Progrès de Jolimont ». Elle vient, comme importance numérique, après la Maison du peuple de Bruxelles. Elle compte plus de 12.000 adhérents. La boulangerie a fabriqué pendant ces six mois 1.376.338 pains de 2 k.l., qui ont produit 637.870 francs. Elle a donné 76.174 francs de bénéfice. Il y a aussi une brasserie, un service de boucherie et de pharmacie. Au total, un bénéfice net de 87.949 francs.

Voici la répartition qui en a été faite :

Amortissement, frais de propagande, subsides, secours.	11.413 fr. 73
Amortissement, caisse de retraite du personnel.	496 »
Amortissement, caisse de secours du personnel.	681 »
Amortissement 1 p. 0/0 au personnel.	1.140 37
Remises aux consommateurs, boulangerie.	41 290 14
— boucherie.	1 000 »
— brasserie.	8.623 50
Réserve.	10.000 »
Amortissement, immeubles, matériel et outillage.	13.304 67
Ensemble.	87.949 fr. 40

Aussi, les suffrages, recueillis par le parti socialiste, se sont-ils accrus, depuis les élections de 1894, dans une proportion formidable.

L'augmentation du vote socialiste a été de 190.000 voix, dans l'intervalle de quatre années, alors que les catholiques ne voyaient leurs forces s'accroître que de 20.000 suffrages.

C'est aux dépens du parti libéral que les socialistes se sont créé leur situation à la Chambre des représentants. On voit, en effet, que le contingent des libéraux est tombé de 25 sièges, en 1894, à 12 sièges, en 1898, et, encore, ne reste-t-il qu'une poignée de doctrinaires, car on peut difficilement compter, comme libéraux, les 6 radicaux, élus à Liège, avec le concours des socialistes.

Les catholiques, de 104 qu'ils étaient en 1894, se sont élevés, en 1896, à 111, et, en 1898, ils ont atteint le chiffre de 112 sur 152 députés; c'est la plus forte majorité qu'un parti ait jamais possédée en Belgique.

Ce total comprend 91 députés catholiques proprement dits, et 21 députés indépendants et démocrates chrétiens. Enfin, les socialistes qui avaient conquis, d'emblée, 23 sièges, en 1894, et qui avaient réussi à obtenir 29 sièges, en 1896, sont revenus, en 1898, au chiffre, encore énorme, de 28 sièges sur 152.

Tableau comparatif des suffrages recueillis par chaque parti, en Belgique (1)

ÉLECTIONS DE	CATHOLIQUES.	LIBÉRAUX.	SOCIALISTES et radicaux.	CATHOLIQUES dissidents.	DISSIDENTS divers	TOTALX
14 Octobre 1894....	927.628	554.752	305.311	75.624	10.063	1.873.378
5 Juillet 1896.....	937.240	407.465	465.201	103.636	13.810	1.925.352
22 Mai 1898..	946.223	385.936	493.535	114.833	18.645	1.961.172

(1) Voir Alfred Verriux — *op. cit.*, p. 693). — Ces chiffres sont extraits des travaux des divers publicistes, qui les ont eux-mêmes empruntés à l'administration des télégraphes. S'ils ne concordent pas avec le total des voix que possède l'ensemble des électeurs, c'est qu'il n'est pas tenu compte des suffrages qu'auraient pu donner les arrondissements où il n'y a pas eu de lutte. D'après la nouvelle loi, il n'y a pas de scrutin, lorsque le nombre des candidats n'excède pas le nombre des sièges vacants.

Les socialistes n'ont que deux de leurs membres pour représenter leur parti dans l'opposition, au Sénat. Ils s'abstiennent, en effet, systématiquement aux élections sénatoriales.

Mais les socialistes n'ont pas obtenu, dans les conseils provinciaux, les succès qu'ils ont remportés dans les élections législatives : ils n'occupent pas un dixième des sièges, 58 sur 655. En revanche, ils ont conquis la totalité des sièges dans un bon nombre de communes wallones. Avec la R. P., ils ont pu introduire des minorités turbulentes dans les conseils communaux des grandes villes ; mais les campagnes et les petites villes du pays flamand ne leur ont pas encore donné accès.

Les catholiques ont une majorité écrasante dans tout le pays. A la majorité de plus des deux tiers, à la Chambre, et des trois quarts, au Sénat, le suffrage universel tempéré leur a permis d'ajouter la majorité dans 7 conseils provinciaux sur 9, et dans près des trois quarts des conseils communaux du pays. Le huitième conseil provincial (Liège) est aux mains d'une coalition radico-socialiste, et si les libéraux détiennent la majorité dans le neuvième (Hainaut), c'est à l'appui des catholiques qu'ils le doivent. Enfin, les catholiques ont obtenu des minorités variant du tiers à la moitié, dans les assemblées municipales des 4 grandes villes de Belgique, où ils n'avaient jamais occupé le moindre siège. C'est le bénéfice qu'ils ont retiré de l'introduction de la R. P.

Quant aux libéraux, leur représentation (en dehors du

Sénat ⁽¹⁾, où ils forment à eux seuls l'opposition, sauf 2 sénateurs socialistes) s'efface de plus en plus. Un publiciste libéral a résumé, très exactement, la situation de son parti, en quelques mots : « Nous avons été chassés de la Chambre, ou à peu près. Nous ne détenons plus qu'une députation permanente sur neuf. Nous avons perdu la majorité dans les conseils communaux de toutes les grandes villes, sauf Anvers, et parmi les localités de moindre importance, nous ne comptons plus celles qui nous ont échappé des mains. Que demain, le gouvernement mette fin à l'expérience communale de la R. P., nous risquons de perdre les derniers mandats que nous détenons encore ⁽²⁾ ».

Ce résultat est on ne peut plus regrettable, à bien des points de vue. Le parti libéral, en effet, constituait, avant 1893, un parti d'opposition, mais d'opposition gouvernementale, toujours prêt à assumer la responsabilité du pouvoir, lorsqu'il serait parvenu à renverser les catholiques. « Depuis 1894, dit M. Van der Smissen ⁽³⁾, on scrute en vain du regard les bancs de l'opposition, à la Chambre, pour y découvrir ceux qui devraient composer cette ré-

(1) Les libéraux sont dans des conditions favorables pour l'élection du Sénat, grâce au cens d'éligibilité des sénateurs et à l'élection de quelques sénateurs par les conseils provinciaux. Malgré ces avantages, ils n'ont pu réunir qu'une minorité de 25 voix contre 75 voix catholiques, sur 102 membre

(2) Citation faite par M. Alfred Nerinx, *op. cit.*, p. 699.

(3) Van der Smissen, *Etat actuel des partis en Belgique* (*Annales de l'école des sciences politiques*, 1898, p. 550).

serve, ressource précieuse aux heures dangereuses : le suffrage généralisé les en a chassés ».

Cette majorité écrasante des catholiques et l'importance de la minorité socialiste au Parlement, ne correspondent certainement pas aux forces numériques de ces partis, dans l'ensemble du corps électoral, pas plus que l'élimination des libéraux ne reflète la réalité de l'opinion publique.

Aujourd'hui, le parti catholique n'a plus, en face de lui, qu'une coalition d'éléments radico-socialistes, dont l'arrivée au pouvoir serait, pour la Belgique, « le signal d'incalculables désastres économiques », dit M. Alfred Nérinx.

Nous n'avons pas à nous prononcer sur la valeur politique des différents partis belges. Nous nous bornerons cependant à déclarer que si le suffrage universel a eu pour heureux effet, d'introduire les socialistes au Parlement, — puisqu'ils existent en grand nombre dans le pays ; — si, d'un autre côté, il a permis aux catholiques de conserver la majorité parlementaire, à laquelle ils ont droit, on ne saurait, dans tous les cas, le féliciter d'avoir exclu de la Chambre, le parti libéral ⁽¹⁾.

Cette exclusion est la conséquence des inconvénients

(1) Si les différents partis avaient été représentés proportionnellement au chiffre des suffrages qu'ils ont réunis, chacun, dans le corps électoral, les libéraux auraient dû obtenir en 1894 : 48 sièges au lieu de 20.

Aujourd'hui encore, ils devraient être : 25, au lieu de 12, contre 34 socialistes et seulement 93 cléricaux (V. Goblet d'Alviella. « La crise politique en Belgique ». *Revue bleue* du 4 mars 1899).

d'un scrutin majoritaire, appliqué à des circonscriptions électorales très étendues. Comme le parti libéral se recrute surtout dans les classes moyennes et parmi les professions intellectuelles, il reste à peu près partout en minorité, tantôt devant les masses socialistes de la région industrielle, tantôt devant les masses cléricales de la région agricole. Là où ces deux éléments se juxtaposent, il n'arrive qu'en troisième ordre.

Quant aux quelques sièges qu'il a conservés, ils lui viennent de certains arrondissements du pays Wallon, plus indépendants du clergé et moins atteints par la propagande socialiste. Mais, là même, il n'a pu triompher du parti cléricale, qu'en se combinant avec le parti socialiste, et en produisant des candidats, suffisamment avancés, pour rallier toutes les nuances de l'opposition.

N'ayant plus rien à attendre du gouvernement cléricale, nombre de libéraux se sont rapprochés de l'opposition socialiste. Ils ont ainsi donné leur adhésion à l'abolition du vote plural. Les socialistes leur ont promis, à leur tour, l'introduction de la R. P. (1).

(1) « Ce fut l'objet du « Cartel » qui, formulé à la veille des élections de 1898, a obtenu l'adhésion des libéraux dans les petits arrondissements des Flandres, à Anvers, enfin dans tous les arrondissements du pays Wallon, où domine la nuance radicale du libéralisme et dans les arrondissements ouvriers les plus travaillés par le socialisme. Bien plus, voilà qu'il semble devoir recruter des adhérents jusque dans les rangs du parti cléricale. Il y a, dans le parti cléricale, une fraction démocratique qui s'intitule « démocrates chrétiens. » Elle comprend 2 groupes : l'un qui a toujours marché, jusqu'ici, avec les conservateurs, l'autre qui, avec son chef, l'abbé

Quelles contradictions étranges présente l'attitude du parti libéral, au cours de ces dernières années ! Il semble que ses membres aient tout fait, pour amener sa dissolution. La gauche modérée n'a-t-elle pas, en effet, contribué par son vote dans les bureaux, à faire échouer le projet de loi proportionnaliste que M. Beernaert avait présenté, peu de temps après la révision, et devant l'insuccès duquel, il donna sa démission. Et cependant, des 17 députés libéraux qui repoussèrent, dans cette circonstance, la R. P., il n'en est pas un seul, qui, aux élections suivantes, devait trouver grâce devant le système majoritaire.

Aussi, aujourd'hui, les libéraux ont-ils changé de sentiment à l'égard de la R. P. Ils comprennent, enfin, les avantages qu'ils peuvent retirer de cette institution, surtout lorsqu'elle se joint au vote plural, dont ils sont les premiers à recueillir les bénéfices. Avec le système majoritaire, les libéraux sont écartés car la pluralité du suffrage est « insuffisante » pour leur permettre de rivaliser avec les catholiques ou les socialistes.

Mais, comme nous l'avons déjà vu pour les élections communales, il n'en est plus ainsi avec l'adoption de la R. P.

Celle-ci met les partis politiques à l'abri d'une exclusion totale, dûe quelquefois au déplacement de quelques voix seulement.

Daeus, a levé l'étendard de la révolte. Ce groupe vient d'accepter le « cartel », et d'entrer dans la coalition à Alost, à Anvers, ainsi que dans d'autres arrondissements du pays flamand » (V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*).

Un vote plural, d'une pluralité modérée, — la seule admissible avec un régime démocratique, — devient donc une arme inutile aux mains de ceux qui la possèdent, si on ne leur assure pas, par la R. P., les moyens d'en faire usage.

Devant l'énorme majorité des socialistes, à Charleroi et à Mons, que peut faire, en effet, la pluralité du suffrage? D'autant que la voix supplémentaire du chef de famille, pouvant être facilement acquise par les ouvriers, le double vote des capacitaires et le vote de la propriété se trouvent être considérablement réduits dans leur influence. Dans ces arrondissements, en effet, le vote plural majoritaire, loin de bénéficier aux catholiques et aux libéraux, se retourne contre eux.

Malgré ces causes d'insuccès, M. Alfred Nerinx n'hésite pas à affirmer que « grâce au vote plural, on a pu sauver en Belgique, la députation des grandes villes qui n'auraient envoyé au Parlement que des socialistes, avec le suffrage universel pur ».

Quoiqu'il en soit, la R. P. s'impose, pour permettre au vote plural de produire les effets qu'on est en droit d'en attendre.

Les catholiques, comme les libéraux, ont d'ailleurs intérêt à l'adoption de cette institution. Le système majoritaire, joint à l'organisation actuelle des collèges électoraux, peut ménager au parti catholique des surprises inattendues. Un déplacement de quelques voix serait suffisant, pour faire perdre à la droite 40 ou 45 sièges.

Les Belges n'ont, en effet, que 9 arrondissements uninominaux et 9 arrondissements binominaux. Les autres, au nombre de 23, élisent de 3 à 18 députés. Comme la Chambre doit comprendre, d'après l'interprétation donnée, en fait, à la Constitution, un député par 40.000 habitants, le nombre de représentants de certaines circonscriptions va subir encore, sous peu, une augmentation considérable. Bruxelles, seul, devrait alors élire 21 députés ⁽¹⁾.

Aussi, un échec local peut avoir pour la majorité gouvernementale, de très graves conséquences : « en tenant compte des incertitudes et des surprises inhérentes au système majoritaire, un déplacement de quelques suffrages, appartenant soit à un parti sans importance, soit à la masse flottante, pourrait, dans un arrondissement, comme Bruxelles, se traduire par une oscillation de 42 voix, dans une Chambre composée d'environ 160 députés seulement ».

Cette opinion de M. Nerinx ne surprend guère lorsqu'on songe que les cléricaux, lors du dernier ballottage, ne l'ont emporté, à Bruxelles, que de 14.000 voix, sur plus de 216.000 suffrages émis; à Gand, de 10.000 voix sur 106.000; à Anvers de 10.000 sur 112.000.

En présence de cette situation dangereuse, la question s'est posée de modifier le régime électoral en Belgique.

A côté des moyens violents que certains proposent et

(1) Alfred Nerinx, *op. cit.*, p. 703.

qui entraîneraient la révision, il en est d'autres, moins absolus, qui auraient pour avantage de pouvoir être adoptés, sans altérer le texte de la Constitution.

En janvier 1899, il semble que la majorité des membres du gouvernement ait été d'avis de déposer un projet de loi, portant l'adoption du scrutin uninominal. Les deux hommes les plus éminents du cabinet, M. de Smedt de Nayer, ministre des finances et chef du cabinet, et M. Nyssens, ministre du Travail, démissionnèrent plutôt que d'accepter la responsabilité de proposer au pays l'adoption d'un principe, qu'ils considéraient comme mauvais, en soi, et funeste pour l'avenir de la Belgique. — Chose curieuse, ils ont été remplacés par MM. Liebaert et Cooreman, adversaires du scrutin uninominal. « Pourquoi alors, dit M. Goblet d'Alviella, les 2 ministres démissionnaires ne sont-ils pas revenus au pouvoir? »

D'ailleurs, cette attitude vaillante des deux chefs principaux du parti catholique, quittant le pouvoir sur une question de principe, excita un grand enthousiasme dans le pays; de toutes parts affluèrent les délibérations d'associations conservatrices, leur apportant l'expression des regrets et de l'admiration populaires et protestant, en même temps, avec vivacité, contre le scrutin uninominal.

Le chef de Cabinet nouveau, M. Vandenpeereboom déposa, le 19 avril 1899, un projet de loi électorale adoptant la R. P., limitée aux grands arrondissements qui élisent, au moins, 6 représentants et 3 sénateurs.

Les autres arrondissements devaient conserver le régime électoral ancien.

Un pareil système, évidemment par trop favorable aux intérêts des cléricaux, — puisque les petits arrondissements étaient presque tous représentés par des cléricaux, — ne tarda pas à soulever l'opinion contre lui.

Des troubles graves se produisent à Bruxelles et en province. M. Vandenpeereboom annonce alors, que le gouvernement, sans retirer formellement son projet de loi, consent à ce que tous les projets émanés de l'initiative parlementaire, soient soumis à une commission parlementaire, où tous les partis seront représentés. Cette déclaration équivaut à une capitulation complète devant l'opposition.

La commission parlementaire, dite « commission des 15 », repousse tous les projets qui lui étaient soumis, y compris celui du gouvernement.

Le ministère Vandenpeereboom démissionne le 1^{er} août. — Il est remplacé par le cabinet actuel, dont M. de Smet de Nayer devient encore le chef.

Le 9 août, ce ministère, nouvellement élu, présente aux Chambres un projet de loi électorale, basé sur la R. P. « intégrale ». Ce projet est adopté le 16 août, par les sections de la Chambre, par 65 voix contre 51, et 12 abstentions.

A l'heure actuelle (30 octobre 1899), la Chambre discute ce projet.

Il convient de faire remarquer, tout d'abord, que l'opinion de la Chambre est contraire à toute idée de révision

constitutionnelle. En effet, la proposition émanant de M. Lorand, et qui tendait à instituer une consultation populaire sur le suffrage universel et le vote plural, a été repoussée à la séance du 25 octobre. Cette proposition posait la question de révision de l'article 47 de la loi constitutionnelle. Or, la Constitution a prescrit, pour sa révision, une forme spéciale. Aussi la Chambre, par 76 voix contre 28, a écarté cette proposition de M. Lorand.

La discussion s'est poursuivie, ensuite, sur la question dite de « géographie électorale ». L'article 1^{er} du projet porte : « Le texte de l'article 136 du Code électoral est remplacé par le texte suivant : « Les élections pour la Chambre des représentants et pour le Sénat se font par arrondissement administratif. Toutefois, deux ou plusieurs arrondissements peuvent être réunis pour l'élection des représentants et des sénateurs, le tout conformément au tableau de répartition annexé à la loi en vigueur au moment de l'élection ».

M. Vandervelde avait déposé un amendement ainsi conçu : « les élections pour la Chambre et pour le Sénat se font par province ».

M. Béthune avait proposé de remplacer les mots « arrondissements administratifs », par « arrondissements électoraux ». Il proposait encore le découpage de l'arrondissement de Bruxelles.

M. Delvaux, dans un amendement, demandait le maintien des circonscriptions actuelles. Il était soutenu par M. Woeste.

Tous ces amendements ont été repoussés à la séance du 27 octobre, et l'ensemble de l'article 1^{er} du gouvernement a obtenu 75 voix contre 55.

Est-ce la victoire du gouvernement? A cette question, M. Jean Delvaux répond ainsi : « Les journaux, partisans de la R. P. plurale, triomphent bruyamment. C'est y mettre un peu trop de précipitation, croyons-nous; et prétendre faire de cette victoire sur la question de répartition, une victoire sur la question de principe, c'est généraliser avec trop de complaisance. Tout ce qu'on peut dire et ce dont nous nous empressons de convenir, c'est qu'il y a là un indice sérieux, un signe précurseur du succès final de la R. P. Mais ces présomptions ne peuvent autoriser personne à conclure, dès à présent, à son triomphe certain... Le chemin est abrupt et le ministère vient seulement d'y faire le premier pas. Il y a la question de principe, puis la question du « panachage » et de la désignation des élus, autant de chausse-trapes, auxquelles il devra successivement échapper... Nous n'en sommes pas encore au triomphe de la R. P. plurale et à l'apothéose de M. de Smet ⁽¹⁾ ».

Quoiqu'il en soit, on peut, dès maintenant affirmer que la Chambre actuelle est contraire à l'idée de l'établissement du suffrage universel pur et simple. Les socialistes et les radicaux qui le réclament n'obtiendront certainement pas gain de cause, vis-à-vis de la droite tout entière. d'accord sur ce point.

(1) V. journal *La Réforme*. Bruxelles (29 octobre 1899).

La disparition du vote plural nécessiterait une révision de la Constitution que la majorité de la Chambre ne veut pas accepter.

Le vote plural sera donc maintenu et il y a tout lieu de croire que le projet actuel du gouvernement étant couronné de succès, le vote plural « majoritaire » sera transformé en un vote plural « proportionnel ».

Les Belges, auront, ainsi, sauf certaines différences d'application, un régime électoral uniforme pour toutes leurs élections, — politiques et locales.

Mais en présence des progrès du socialisme et de l'union, de plus en plus étroite, de ce parti avec les radicaux et avec la plupart des membres du parti libéral, on peut considérer le vote plural comme un régime, destiné à disparaître.

Le suffrage universel pur et simple sera la conquête finale de la coalition « libérale-radical-socialiste ».

Le vote plural aura toujours été, — si cette prévision se réalise, — un tempérament « transitoire », apporté à l'universalité du suffrage. Il aura permis, pendant quelques années, aux Belges de prendre conscience de leur rôle d'électeurs et de poser les bases de leur éducation politique.

Un pareil résultat ne suffit-il pas, comme justification de l'œuvre accomplie par les législateurs constituants de 1893?

CONCLUSION

Après cet exposé de la théorie du vote plural et après l'exemple que nous venons de fournir de son application, en Belgique, ne convient-il pas de nous demander quel pourrait être, en France, le secours d'un pareil système?

Le suffrage universel pur et simple, dont la conquête remonte à 1848, n'a pas cessé, depuis cette époque, d'être l'objet de critiques très vives.

Nombreux ont été, et nombreux sont encore, aujourd'hui, les remèdes que l'on propose contre les maux de notre régime électoral. Que faudrait-il donc penser, si la réforme de la loi électorale venait à se produire, d'une proposition tendant à instituer, en France, le vote plural ⁽¹⁾?

(1) Nous avons déjà montré, au début de cette étude, qu'une loi électorale du 29 juin 1820 avait admis, en France, certains électeurs à bénéficier

Nous supposerons, bien entendu, que le système de la pluralité du suffrage proposé, serait à l'abri de toute critique. Ainsi, le coefficient ou les coefficients électoraux reposeraient sur des bases démocratiques, et la R. P. elle-même s'adjoindrait au vote plural, pour assurer le bon fonctionnement du système.

Malgré ce maximum de garanties, le vote plural, pensons-nous, ne pourrait être adopté en France.

Le régime d'inégalité politique, que ce système consacrerait, reposerait-il sur des faits naturels, qu'il ne saurait, aujourd'hui, être proclamé par la loi.

M. Charles Benoist, après avoir montré que l'inégalité est la loi naturelle entre les hommes, tant au point de vue physique, qu'au point de vue moral ou intellectuel, s'exprime ainsi : « Mais ce que, depuis qu'il y a une humanité, les hommes ne sont pas, de par la nature, — chez nous et depuis 50 ans, ils sont censés l'être, de par la loi. — C'est là une de ces contingences, un de ces accidents que le philosophe peut négliger, parce qu'ils n'empêchent pas le vrai d'être le vrai, mais qui arrêtent l'homme d'État, parce qu'ils empêchent le vrai d'être le possible. Pour l'homme d'État,

du privilège de voter deux fois. C'était le système dit du « double vote ».

Malgré certains rapprochements, ce système se différencie du vote plural à plusieurs points de vue (V. *suprà*, p. 52 et s.).

Nous avons exposé, en étudiant le coefficient électoral de la famille, une proposition faite en 1871, devant l'Assemblée nationale, par le comte de Douhet, dite du « vote accumulé des familles » (V. *suprà*, p. 125).

le fait naturel, l'inégalité, est périmé, après 50 ans, par le fait « légal » artificiel : l'égalité ».

En dehors de cet argument, il en est un autre, d'un très grand poids, et que nous tirons des raisons mêmes qui conduisent à l'adoption du vote plural.

Ce dernier, nous l'avons dit, constitue un tempérament, un frein de l'universalité du suffrage. Il suppose donc que les électeurs auxquels il est concédé, ont pour mission de réagir contre une masse désordonnée, sans modération, et sujette à des mouvements de révolte.

On comprend ainsi que le vote plural accompagne le suffrage universel, lorsque ce dernier est établi dans un pays, et succède à un régime de suffrage restreint.

Les électeurs, nouvellement investis, sont portés, nous l'avons montré, à faire à ce moment, un mauvais usage de leur bulletin de vote.

Mais peut-on dire, à l'heure actuelle, que de semblables excès soient à redouter? Et, d'un autre côté, l'éducation politique ne remonte-t-elle pas déjà à une époque suffisamment éloignée, pour que le principe de l'inégalité de valeur politique entre les citoyens, ait perdu de son poids?

Nous nous bornons donc à déclarer que le vote plural aurait pu être utilement adopté en France, en 1848. Il aurait, à cette époque, servi de transition entre le régime censitaire antérieur et le régime actuel. Quelle aurait été sa durée? Il est difficile de le dire. Mais, si on en juge par l'exemple que nous fournit la Belgique, depuis 1893,

il n'est peut-être pas téméraire de dire que l'application du vote plural n'aurait pas été, en France, d'une durée bien longue.

Faut-il, dès lors, regretter la non-adoption de ce système, après la Révolution de 1848?

Vu :

Le Président de la thèse,
E. CHAVEGRIN

Vu :

Le Doyen,
GLASSON

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages.
Pays dans lesquels le vote plural peut être appelé à fonctionner.	1

OBSERVATION

C'est comme l'auxiliaire d'un suffrage « universel » que le vote plural sera étudié	5
---	---

TITRE PREMIER

DU VOTE PLURAL

CHAPITRE PREMIER

NATURE DE L'ÉLECTORAT

L'électorat peut-il être l'objet d'une restriction apportée par la loi	7
--	---

SECTION I. — L'électorat constitue un droit.

Les conséquences pratiques auxquelles cette théorie conduit suffiraient pour la rejeter	8
Cette théorie repose sur une conception inexacte de la souveraineté nationale.	12

SECTION II. — **L'électorat constitue une fonction.**

	Pages.
La nation, seule, est propriétaire de la souveraineté.	15
La nation, en vertu de sa souveraineté, peut imposer à l'électorat les limitations qui lui agréent	16
Cette théorie de la fonction ne donne pas à l'individu une situation suffisante vis-à-vis de l'État	17

SECTION III. — **L'électorat constitue, à la fois, un droit et une fonction.**

A quel titre l'individu peut-il invoquer une part de souveraineté?	18
Le droit de suffrage ne saurait être à l'abri de toute restriction, alors que les « droits fondamentaux », sont, eux-mêmes, l'objet de restrictions nombreuses.	19
Comment, dans le suffrage, l'idée de « devoir » apparaît à côté de l'idée de « droit »	20

CHAPITRE II

LE SUFFRAGE UNIVERSEL PUR ET SIMPLESECTION I. — **Justification du suffrage universel.**

Le suffrage universel s'impose, dans un pays, à un moment déterminé.	21
Avantages de la participation de tous les citoyens à la direction des affaires publiques.	25
A quoi se réduit, en bonne analyse, le rôle de l'électeur. .	27
De l'influence indirecte exercée, avec le suffrage universel, par les hommes d'élite.	28
Le suffrage universel est celui qui a le plus de chance de satisfaire l'intérêt général.	29

SECTION II. — Critiques adressées au suffrage universel.

§ 1. — CRITIQUES ADRESSÉES A L'UNIVERSALITÉ DU SUFFRAGE.

	Pages.
Le suffrage universel amène au pouvoir les classes qui sont aux antipodes de la science.	30
Avec le suffrage universel, ceux qui possèdent verront leurs charges fiscales s'accroître.	31
Du « conservatisme » de la masse, d'après Summer-Mainé.	31

§ 2. — CRITIQUE DU SUFFRAGE UNIVERSEL « PUR ET SIMPLE ».

Impuissance du suffrage universel « inorganique »	33
De la pression des comités.	34

CHAPITRE III

LE SUFFRAGE UNIVERSEL ET LE VOTE PLURAL

Le vote plural est un des moyens proposés, pour mettre un frein aux entraînements auxquels un suffrage universel « pur et simple » peut conduire.	35
---	----

SECTION I. — Le vote plural et les modes de suffrage dont il se distingue.

Définition du vote plural.	36
------------------------------------	----

§ 1. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU VOTE MULTIPLE.

Dans le vote multiple, le privilège, fait à l'électeur, ne repose que sur sa situation de propriétaire ou d'occupant.	37
Erreur théorique de ce système qui considère l'élu comme représentant, exclusivement, les intérêts de la circonscription.	37
L'Angleterre fournit un exemple du vote multiple.	38
Le vote multiple est justifié dans les élections locales;	40

§ 2. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU VOTE CUMULATIF.

Pages.

Le système du vote cumulatif tend à la représentation de la minorité	40
Le vote cumulatif nécessite l'application du scrutin de liste	41
Le vote cumulatif s'adresse à la minorité, quelle qu'elle soit.	42

§ 3. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU VOTE LIMITÉ.

Exemples de législations admettant le vote limité.	43
Le vote limité diminue la puissance de l'électeur.	45

§ 4. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU VOTE
A PLUSIEURS DEGRÉS.

Le suffrage à plusieurs degrés s'oppose au suffrage direct.	45
Les électeurs doivent connaître les candidats sur lesquels portent leurs choix.	46
Ce que Stuart-Mill pense du vote par échelons.	46
Difficultés pratiques du système.	47
Le vote plural et le suffrage à plusieurs degrés partent d'une conception différente de l'inégalité d'aptitude entre les électeurs.	48
Le vote plural consacre franchement l'inégalité d'aptitude des électeurs.	49
Cette inégalité est un fait naturel (conception de Darwin et de Spencer)	50
La Révolution, au contraire, proclame l'égalité de valeur entre les hommes, comme étant de « droit naturel »	50
En matière électorale, il convient, pensons-nous, de se ranger à cette idée de la Révolution	51
Ne faisant appel pour l'électorat qu'aux simples qualités de bon sens, il est inutile de consacrer le régime de l'inégalité d'aptitude entre les électeurs.	52

§ 5. — LE VOTE PLURAL SE DISTINGUE DU SYSTÈME
DIT DU « DOUBLE VOTE ».

Loi électorale, dite loi du « double vote » du 29 juin 1820, élaborée par le duc Decazes.	52
---	----

	Pages.
Du « double vote » avec un système de suffrage restreint et du « double vote » avec un système de suffrage universel.	53
La comparaison du vote plural et du « double vote » portera sur des systèmes ayant pour base le suffrage universel (loi autrichienne de 1896).	54
Le vote plural attribue à l'électeur la pluralité des votes dans un « même » suffrage.	55
Dans le vote plural, les députés élus sont les mêmes pour tous les électeurs.	55
Dans le « double vote », la loi organise une représentation spéciale, au profit de certains électeurs.	55

SECTION II. — Le vote plural en théorie.

§ 1. — JUSTIFICATION THÉORIQUE DU VOTE PLURAL.

La justification est chose facile si l'on admet que l'électorat constitue une fonction.	56
Avec la théorie qui fait de l'électorat à la fois un « droit » et une « fonction », les défenseurs du vote plural invoquent la difficulté d'une élection très judicieuse.	57
Tous les individus pouvant prétendre à la pluralité des voix, le vote plural ne constitue pas un régime d'inégalité. Il est un stimulant au progrès.	59

§ 2. — RÉFUTATION THÉORIQUE DU VOTE PLURAL.

Elle est facile, si on admet la théorie qui fait de l'électorat un « droit ».	59
Avec la théorie de la « fonction » il existe cependant une contradiction logique dans le vote plural.	60
En fait, répondent les défenseurs du vote plural, tous les électeurs ne sont pas sur un pied d'égalité.	61
Ce qu'il faut penser de cette conception de l'élection qui est la cause de l'erreur du système.	61

SECTION III. — Le vote plural en pratique.

§ 1. — JUSTIFICATION PRATIQUE DU VOTE PLURAL.

	Pages.
Il faut sortir du domaine de la théorie pure pour entrer dans celui de la réalité.	62
L'électeur, nouvellement investi du droit électoral, lors de l'institution du suffrage universel, est-il en mesure de bien exercer son choix?	63
Un premier danger, — lors de l'établissement de l'universalité du suffrage, — c'est le besoin de réaction, éprouvé par les nouveaux électeurs, contre le régime politique antérieur.	64
Un second danger peut résulter, tout au contraire, de la trop grande docilité des électeurs nouveaux, qui n'auront pas encore conscience de la valeur de leur droit électoral. . .	65
Le vote plural est un excellent moyen, pensons-nous, pour prévenir ces deux dangers, à l'origine du suffrage universel.	65
Sans reconnaître au vote plural un fondement « théorique », nous lui accordons une part de légitimité, appuyée sur des raisons purement « pratiques »	66
Le vote plural est une mesure provisoire.	66

§ 2. — CRITIQUES, D'ORDRE PRATIQUE, ADRESSÉES
AU VOTE PLURAL.

Complication des opérations électorales.	67
Difficulté de la détermination des bases de la pluralité des voix.	67
Le vote plural ne serait-il qu'une « combinaison? »	68
Un vote plural, bien compris, doit poursuivre un but plus simple.	70
De la difficulté d'évaluer le total des voix plurales dans un vote plural bien organisé.	71

	Pages.
Comment la question de la pluralité des voix ne doit être réglée que lorsqu'on a fixé la ligne de démarcation entre les électeurs dont on craint l'action néfaste et ceux que l'on veut protéger.	71

SECTION IV. — Le vote plural « majoritaire » et le vote plural « proportionnel ».

Le vote plural « majoritaire » est inefficace ou bien inadmissible	73
Du but que se propose d'atteindre la R. P.	73
Dans le vote plural, comme dans la R. P., c'est contre la force du « nombre » que l'on veut réagir.	74
Cependant le vote plural tend à protéger « certaines » minorités, bien déterminées, ce que la R. P. ne fait pas. . . .	74
En fait, les minorités que le vote plural et la R. P. ont pour but de protéger, se confondent le plus souvent.	75
Ces minorités sont constituées par les classes moyennes. . .	77
Opinion d'Aristote sur « la classe moyenne ».	77
La représentation proportionnelle, jointe au vote plural, assure l'efficacité de ce dernier.	78
Avec le vote plural « proportionnel », le but qu'on se propose est atteint et le droit de chacun est sauvegardé.	79

CHAPITRE IV

DES ÉLECTEURS AUXQUELS LA PLURALITÉ DES VOIX SERA CONFÉRÉE

Le législateur doit avoir l'intérêt général comme seul guide, dans la détermination des « coefficients électoraux ». . . .	81
Le privilège accordé par le vote plural à certains électeurs n'est qu'un « moyen ».	83
Du caractère large et démocratique que doivent présenter les coefficients électoraux.	84

SECTION I. — Du coefficient électoral : richesse.

	Pages
De la corrélation entre les droits et les charges (opinion de Flaubert).	85
La représentation doit être, d'après Lorimer, une expression adéquate de tous les pouvoirs de la société, tels qu'ils existent.	86
Projet de vote plural proposé par Lorimer.	87
Comment M. de Greef réfute le système de Lorimer.	88
L'État ne saurait être assimilé à une société commerciale ou financière.	89
Les riches, disent les partisans du coefficient de la richesse, sont essentiellement conservateurs et il convient de renforcer leur action.	91
La richesse, dit-on encore, ne va guère, en fait, sans une certaine supériorité intellectuelle et morale.	91
Stuart Mill repousse le coefficient de la richesse	92
En admettant le coefficient de la richesse, l'intérêt des pauvres ne serait-il pas ainsi sacrifié?	93
Officiellement, le privilège de la richesse ne saurait être consacré dans une démocratie. Il s'exerce malgré cela, en fait.	94
La richesse ne possède pas, aujourd'hui, l'influence qu'elle avait autrefois.	94

SECTION II. — Du coefficient électoral : instruction.

Avantages que le coefficient de l'instruction semble présenter au premier abord	95
De la distinction entre l'instruction et l'éducation politique.	96
Du rôle élevé de l'éducation politique.	97
La théorie « capacitaire », d'après M. de Greef, est une dégénérescence de la théorie censitaire.	98
L'instruction, dit-on, n'est pas une base « antidémocratique ».	98
Stuart-Mill, qui soutient un système de vote plural fondé sur l'instruction, veut l'établir sur des bases larges. Il est partisan d'une pluralité modérée.	99

	Pages.
Des restrictions apportées par Stuart-Mill au principe de l'universalité du suffrage.	100
Critique du fondement de la pluralité que Stuart-Mill propose.	102
Le vote des électeurs « capacitaires » d'après M. Courcelle-Seneuil	107
Le bon sens et la vertu ne se prouvent pas par examen . . .	108
L'instruction peut se développer chez un individu après la sortie de l'école seulement.	109
Utilité d'une intelligence pratique.	109
D'où vient l'erreur des partisans du coefficient électoral de l'instruction	110
De la capacité politique, d'après Proudhon	110
L'instruction n'est pas un critérium suffisant de la valeur politique	111

SECTION III. — Du coefficient électoral : situation sociale.

Des avantages théoriques, présentés par un coefficient « mixte »	111
La difficulté pratique de la graduation d'un vote plural, fondé sur la « situation sociale », peut se comparer à celle que rencontrent les partisans de la représentation des « intérêts »	113
Établissement de la série hiérarchique des fonctions sociales, d'après M. de Greef	114
Les titulaires de la « supériorité sociale » exercent, d'ailleurs, en fait, une influence suffisante, pour qu'il soit inutile de l'accroître par la pluralité des voix	117

SECTION IV. — Des coefficients électoraux : âge et famille.

Du caractère égalitaire du coefficient de l'âge.	118
Une part « indirecte » est faite au coefficient de l'âge, lorsque seul le coefficient de la famille est admis.	120

	Pages.
La famille est « l'unité » permanente, d'après Lamartine. .	122
Du reproche, adressé au suffrage universel, de n'être pas universel	123
De l'électorat des femmes.	123
Idée de Bluntschli sur le suffrage « domestique ».	124
Proposition du comte de Doubet, en 1871	125
Théorie de M. Henri Lasserre sur la représentation des femmes et des enfants.	126
Conséquences étranges de ce système de représentation absolue.	130
D'où vient l'erreur de ce système.	130
Nous sommes partisans du coefficient de la famille. Seulement nous lui donnons, pour base, non pas l'idée de représentation de la femme et des enfants, mais bien l'expérience politique solide du chef de famille « lui-même ». .	131
Des garanties morales présentées par le chef de famille . . .	133
Avantages déjà reconnus, à l'homme marié par certaines législations	134
Le vote plural, fondé sur la situation de famille de l'électeur, serait un encouragement au mariage et à la paternité. .	135
Avantages d'une constatation facile.	137

TITRE SECOND

APPLICATION DU VOTE PLURAL DANS LES ÉLECTIONS BELGES

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION BELGE DE 1893

Le vote plural a été appliqué dans d'autres pays que la Belgique. Mais nulle part, il n'est aussi intéressant à étudier

	Pages.
que dans ce dernier État, où il fonctionne, en effet, pour les élections « politiques » elles-mêmes.	140
Du mécanisme de la révision.	141
Des essais infructueux de révision de la Constitution, avant le vote de la prise en considération de la proposition Janson, le 27 novembre 1890.	142
Des propositions diverses de législation électorale.	142
La révision constitutionnelle de 1893 est due aux efforts combinés du cabinet et de la gauche radicale.	151
Vote de la proposition Nyssens (le 18 avril 1893), qui devait devenir le nouvel article 47 de la Constitution.	153
Opinions sur ce vote (Frère-Orban, Woeste).	153
Ce qu'il faut penser de la conduite de M. Beernaert	155

CHAPITRE II

L'ÉLECTORAT POLITIQUE

Le vote plural consacré dans l'article 47 de la Constitution nouvelle	157
Des raisons qui ont motivé l'institution du « vote obligatoire », dans l'article 48.	161
De la condition d'âge, spéciale, exigée des électeurs pour le Sénat	163

CHAPITRE III

L'ÉLECTORAT PROVINCIAL ET COMMUNAL

L'article 2 de la loi du 29 juin 1894 étend les règles de l'électorat sénatorial à l'électorat provincial	164
La loi du 11 avril 1895 organise des garanties spéciales pour l'électorat communal	165
De la représentation des « intérêts » dans les élections communales en Belgique.	167

	Pages.
Premier essai de R. P., consacré par les articles 42 et suivants de la loi du 12 septembre 1895	168
Système dit du « chiffre répartiteur »	168
Des effets de la R. P. appliquée aux élections communales belges.	170
Grâce à la R. P., le vote plural peut atteindre, dans les élections communales, le but poursuivi	174

CHAPITRE IV

DES GARANTIES DONT LA LOI ENTOURE LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

La loi assure la possession du vote plural à ceux qui remplissent les conditions requises, et à ceux-là seulement. .	178
Le secret du vote.	180
Des bulletins de vote.	181
La liberté du vote	183

CHAPITRE V

LA PLURALITÉ DES VOIX DANS LE SYSTÈME BELGE

Les voix supplémentaires, accordées du chef de la capacité, sont-elles contraires au principe d'égalité?	185
Ce reproche est plus difficile pour ce qui est de la voix supplémentaire, accordée au chef de famille	187
La consultation de la statistique officielle prouve que la voix supplémentaire du chef de famille est loin d'être anti-démocratique.	189
La voix de la propriété peut être obtenue par de très petits propriétaires	190
On peut critiquer, dans tous les cas, la graduation arbitraire du système	192

	Pages
De plus, le vote plural belge ne serait-il pas le vote « clérical », comme le dit M. Frère-Orban?	193

CHAPITRE VI. — Le vote plural.

LE SYSTÈME ÉLECTORAL ET LES PARTIS POLITIQUES

Résultats des élections de 1894.	195
Des moyens dont dispose le parti socialiste.	198
Progrès des socialistes depuis 1894.	201
Tableau comparatif des suffrages recueillis par chaque parti.	202
Importance de la représentation des divers partis dans les élections du Sénat, des conseils provinciaux et communaux.	203
La défaite du parti libéral est chose regrettable	204
L'exclusion du parti libéral est la conséquence des inconvénients d'un scrutin « majoritaire », appliqué à des circonscriptions électorales très étendues.	206
De l'union de certains libéraux avec l'opposition socialiste.	206
Les libéraux commencent à comprendre les bénéfices qu'ils retireraient de la R. P.	207
Le vote plural, dont ils sont les premiers à recueillir les bénéfices, ne produira ses véritables effets, que lorsque la R. P. sera établie.	207
Même sans la R. P., M. A. Nerinx reconnaît les bienfaits du vote plural dans les grandes villes.	208
Projet de R. P. de M. Vandenpeereboom.	210
Du projet de R. P. « intégrale », déposé par le chef actuel du cabinet, M. Smet de Nayer.	211
Du triomphe probable de ce projet de R. P. plurale et « intégrale ».	213
Ce qui est certain, c'est que les socialistes et les radicaux n'obtiendront pas, en ce moment, le suffrage universel « pur et simple ».	213
Avenir du vote plural.	214

CONCLUSION.

	Pages.
Peut-il être question, en France, de l'adoption du vote plural?	215
Le fait naturel, l'inégalité, est périmé, après 50 ans, par le fait « légal » artificiel : l'égalité. Les excès de la masse sont-ils encore à redouter? L'éducation politique est-elle, à ce point, insuffisante? En 1848, le vote plural aurait pu être utilement adopté	217

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR LE DUC